

Universidade Estadual de Campinas
Faculdade de Educação

Mauro Sala

Privatização, dualidade e inconsistência nas
políticas para a educação profissional e
superior nos governos Lula e Dilma: as
fragilidades do reformismo na educação

Campinas
2020

Mauro Sala

**Privatização, dualidade e inconsistência nas
políticas para a educação profissional e
superior nos governos Lula e Dilma: as
fragilidades do reformismo na educação**

Tese de Doutorado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Educação da Faculdade de
Educação da Universidade Estadual
de Campinas como parte dos
requisitos exigidos para a obtenção
do título de Doutor em Educação, na
área de concentração de Educação.

Orientador: Prof. Dr. Evaldo Piolli

Este exemplar corresponde à versão
final defendida por Mauro Sala e
orientada pelo Prof. Dr. Evaldo Piolli.

**Campinas
2020**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Rosemary Passos - CRB 8/5751

Sala, Mauro, 1981-
Sa31p Privatização, dualidade e inconsistência nas políticas para a educação profissional e superior nos governos Lula e Dilma : as fragilidades do reformismo na educação / Mauro Sala. – Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Evaldo Piolli.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Políticas educacionais. 2. Educação profissional. 3. Educação superior. 4. Trabalho. I. Piolli, Evaldo, 1963-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Privatization, duality and inconsistency in policies for professional and higher education in the Lula and Dilma governments : the weaknesses of reformism in education

Palavras-chave em inglês:

Education policies

Professional education

Higher education

Work

Área de concentração: Educação

Titulação: Doutor em Educação

Banca examinadora:

Evaldo Piolli [Orientador]

Eduardo Pinto e Silva

Lalo Watanabe Minto

José Roberto Montes Heloani

Valdemar Sguissardi

Data de defesa: 19-02-2020

Programa de Pós-Graduação: Educação

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-2718-3826>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/2063835044053636>

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

TESE DE DOUTORADO

**Privatização, dualidade e inconsistência nas políticas para
a educação profissional e superior nos governos Lula e
Dilma: as fragilidades do reformismo na educação**

Autor : Mauro Sala

COMISSÃO JULGADORA:

Prof. Dr. Evaldo Piolli (orientador)
Prof. Dr. Lalo Watanabe Minto
Prof. Dr. José Roberto Montes Heloani
Prof. Dr. Valdemar Sguissardi
Prof. Dr. Eduardo Pinto e Silva

Agradecimentos

Ao professor Evaldo Piolli, não apenas pela orientação, mas também pelo companheirismo e confiança que demonstrou em todos esses anos de trabalho conjunto.

Ao professor José Roberto Heloani que, junto com o professor Evaldo, me acolheu no programa em um momento bastante conturbado de minha vida acadêmica e que fez dessa acolhida um processo rico de crescimento como pesquisador e também pela participação e contribuições na banca de qualificação e de defesa.

Ao professor Lalo Watanabe Minto, que tanto na banca de qualificação quanto no café da FE foi um interlocutor fundamental para minha formação como pesquisador de políticas educacionais.

Aos Professores Valdemar Sguissardi, Eduardo Pinto e Silva, Carolina de Roig Catini e Camilla Marcondes Massaro por terem aceitado participar da banca de defesa na certeza que a apreciação crítica de todos terá valor para esse e para os próximos estudos que farei.

Aos colegas e amigos do IFSP, que me deram total tranquilidade para que eu pudesse me afastar das atividades na escola e que têm sido fundamentais na construção e defesa de uma escola pública de qualidade.

Aos camaradas do MRT e do Esquerda Diário que, com confiança, me deram a responsabilidade de escrever sobre educação para nosso portal.

Aos amigos que estão no coração, nos bares e nas mesas de debates.

À Minha família, que sempre me apoiou nas minhas escolhas.

À Flávia que me deu uma nova alegria.

Resumo

Esta tese versa sobre as políticas para a educação profissional e superior nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), buscando compreender essas políticas à luz das relações entre educação e trabalho. Para tanto, buscamos caracterizar o tipo de desenvolvimento do mercado de trabalho na primeira década e meia dos anos 2000 e selecionar quais foram as principais políticas e programas levados a cabo para a expansão da educação profissional e superior nos anos de governos petista. Utilizamos como critério de seleção das políticas e programas as que tiveram maiores impactos tanto no número de matrículas quanto por mobilizar maiores volumes de recursos públicos. Dessa forma, selecionamos a expansão da Rede Federal de educação profissional, o programa de fomento ao Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio nas redes públicas não federais (Brasil Profissionalizado) e o programa Bolsa-Formação do Pronatec, para o educação profissional, e a expansão das Universidades Federais (Reuni), o Prouni e o Fies, para a educação superior. Assim, buscamos trabalhar com dados quantitativos para fazer a descrição empírica do impacto desses programas nos dois critérios utilizados na seleção. Entretanto, por se tratar de uma tese no campo da relação entre educação e trabalho, buscamos compreender também a diferença de qualidade das vagas oferecidas em cada um desses programas. O que ficou claro para nós é que as políticas para a educação profissional e superior do período, ao privilegiarem o fomento de vagas junto às instituições privadas, também apresentaram uma clara distinção qualitativa, como uma forma de dualidade que passou a se reproduzir também nesses níveis e modalidades da educação nacional. Para nós, essa distinção responde à necessidade de formação desigual e combinada da força de trabalho. Por último, enfatizamos que as políticas de inclusão privatista, além de serem de baixa qualidade, também se mostraram uma forma inconsistente de expansão da educação profissional e superior no país, já que declinaram ainda nos últimos anos do governo Dilma Rousseff como efeito da crise capitalista. Nas instituições públicas, a despeito do corte de verbas dos últimos anos, as matrículas e o processo de expansão se mostraram muito mais consistentes frente à crise econômica.

Abstract

This thesis deals with the policies for professional and higher education in the governments of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016), seeking to understand these policies in the light of the relations between education and work. To this end, we seek to characterize the type of development of the labor market in the first decade and a half of the 2000s and to select which were the main policies and programs carried out for the expansion of professional and higher education in the years of PT governments. We used as criteria for the selection of policies and programs those that had the greatest impact both in the number of enrollments and in mobilizing greater volumes of public resources. Thus, we selected the expansion of the Federal Professional Education Network, the program to promote Technical Education integrated with Secondary Education in public non-federal networks (Brasil Profissionalizado) and the Pronatec Scholarship Program for professional education, and the expansion Federal Universities (Reuni), Prouni and Fies, for higher education. Thus, we seek to work with quantitative data to make an empirical description of the impact of these programs on the two criteria used in the selection. However, as it is a thesis in the field of the relationship between education and work, we also seek to understand the difference in quality of the vacancies offered in each of these programs. What became clear to us is that the policies for professional and higher education of the period, when privileging the promotion of vacancies with private institutions, also showed a clear qualitative distinction, as a form of duality that started to reproduce also at these levels and modalities of national education. For us, this distinction responds to the need for uneven and combined training of the workforce. Finally, we emphasize that the privatist inclusion policies, in addition to being of low quality, have also proved to be an inconsistent way of expanding professional and higher education in the country, since they still declined in the last years of the Dilma Rousseff government as an effect of the capitalist crisis. . In public institutions, despite the cut in funding in recent years, enrollments and the expansion process have proved to be much more consistent in the face of the economic crisis.

Lista de gráficos e tabelas

Gráfico 1 - Produção por setor econômico (em milhões de R\$) - valores a preços correntes (1996-2019)	35
Gráfico 2 - Participação no emprego por setor econômico - Brasil e EUA	36
Gráfico 3 - Produtividade do trabalho por macrossetor da economia (1996-2009)	37
Gráfico 4 - Evolução da composição dos trabalhadores de salário de base no Brasil, segundo anos de estudos (em%)	39
Gráfico 5 - Escolaridade média, por macrossetor econômico (1999-2009)	40
Quadro 1 - América Latina (países selecionados): Estrutura de emprego (1990-2008)	42
Quadro 2 - América Latina (países selecionados): participação dos distintos tipos de empresas no emprego, no PIB e nas exportações (em %)	43
Quadro 3 - Produtividade relativa dos distintos agentes em relação às grandes empresas (em %)	44
Quadro 4 - Gastos em Pesquisa e Desenvolvimento (em percentual do PIB)	45
Gráfico 6 - Matrículas de Ensino Médio na Rede Federal de Educação Básica (1997-2013)	76
Gráfico 7 - Matrículas no Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio na Rede Federal (2007-2016)	77
Gráfico 8 - Matrículas no ensino profissional na Rede Federal - Concomitante, subsequente e integrado (2007-2016)	77
Gráfico 9 - Apoio à Rede Pública Não Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - (2008-2016) (despesa executada - IPCA 09/2019)	81
Gráfico 10 - Matrículas Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio (2008-2016)	82
Gráfico 11 - Matrículas na educação técnica de nível médio (2008-2016)	83
Gráfico 12 - Matrículas na educação profissional (2008-2016)	84
Quadro 5 - Investimentos no Pronatec (2011-2015)	86
Quadro 6 - Participação nas matrículas do Pronatec Bolsa-Formação, por rede ofertante (2011-2016)	87
Gráfico 13 - Matrículas educação profissional de nível médio pública X privada (2011-2016)	89
Gráfico 14 - Pronatec Bolsa-Formação - Valores pagos e número de matrículas (2011-2016)	89
Gráfico 15 - Matrículas no ensino técnico concomitante (2008-2016)	91
Gráfico 16 - Matrículas no ensino técnico concomitante, por dependência administrativa (2010-2016)	92
Gráfico 17 - Matrículas no ensino técnico subsequente, por dependência administrativa (2010-2016)	93

Gráfico 18 - Matrículas no Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, por dependência administrativa (2009-2016)	93
Gráfico 19 - Evolução das matrículas do Pronatec: cursos técnicos X FIC (2011-2015) (em milhões)	96
Gráfico 20 - Matrículas do Pronatec: cursos técnicos, por instituição (2011-2015)	97
Gráfico 21 - Matrículas do Pronatec: cursos de qualificação profissional, por instituição (2011-2015)	97
Gráfico 22 - Rede Federal: gastos discricionários x matrículas na educação profissional (2001-2016)	108
Gráfico 23 - Pronatec Bolsa-Formação: despesas pagas x vagas ofertadas (2011-2016)	109
Gráfico 24 - Educação profissional: matrículas em instituições públicas x variação do PIB (2011-2016)	110
Gráfico 25 - Educação profissional: matrículas em instituições privadas X variação do PIB (2011-2016)	110
Tabela 7 - Universidades Federais: quantidade, cursos, vagas oferecidas e matrículas presenciais (2002-2014)	120
Gráfico 26 - Evolução no número de vagas e matrículas na graduação presencial nas universidades federais (2002-2013)	120
Gráfico 27 - Número de cursos de graduação presencial nas universidades federais (2002-2013)	121
Gráfico 28 - Número de docentes nas Universidades Federais, por tipo de contratação (2003-2014)	124
Gráfico 29 - Orçamento total das IFES (2002-2014)	125
Gráfico 30 - Valores executados com a reestruturação e expansão de instituições federais de ensino superior (2008-2016) - IPCA 09/2019	126
Gráfico 31 - Gasto por matrícula nas Universidades Federais, graduação e pós-graduação (2003-2014) - IPCA 01/2015	127
Gráfico 32 - Recursos destinados às universidades federais como percentual do gasto federal total com educação 2003-2014 (em %)	128
Gráfico 33 - Matrículas na educação superior em instituições federais - total e pretos, pardos e indígenas (2011-2016)	132
Gráfico 34 - Matrículas na educação superior em instituições federais e IES privadas - pretos, pardos e indígenas (2011-2016)	133
Gráfico 35 - Renúncia Fiscal devido à adesão ao Prouni (2006-2016) - em R\$	137
Gráfico 36 - Prouni - bolsas integrais e parciais ofertadas (2005-2017)	138
Gráfico 37 - Bolsistas Prouni em cursos presenciais - por turno	140
Gráfico 38 - Fies - orçamento e número de matrículas com Fies (2010-2016)	141
Gráfico 39 - Fies e Prouni: número de matrículas contempladas (2009-2016)	142
Gráfico 40 - Fies: implementação de novos contratos (2010-2016)	143

Gráfico 41 - Preço médio das mensalidades na educação superior privada (2000-2014) - (em R\$ de 2015)	144
Gráfico 42 - Percentual de matrículas na rede privada com algum tipo de financiamento/bolsa (2009-2017)	149
Gráfico 43 - Distribuição das matrículas nas IES privadas por tipo de financiamento/bolsa (2009-2017)	150
Gráfico 44 - Matrícula nas IES privadas, por tipo de financiamento/bolsa (2009-2017)	150
Gráfico 45 - Gastos tributários com o Prouni e despesas da União com o Fies como percentual do gasto federal total em educação (2003-2014) - (em %)	151
Gráfico 46 - Matrículas ensino superior - presencial X EaD (2006-2016)	156
Gráfico 47 - Matrículas EaD em IES públicas (2003-2016)	157
Gráfico 48 - Número de matrículas em cursos de graduação, por grau acadêmico (2006-2016)	159
Gráfico 49 - Número de matrículas em cursos de graduação tecnológicos, por modalidade de ensino (2006-2016)	160
Gráfico 50 - Grau de formação do corpo docente, por tipo de curso (2016)	161
Gráfico 51 - Regime de trabalho do corpo docente, por tipo de curso (2016)	162
Tabela 8 - Número de instituições de educação superior e número de matrículas em cursos de graduação, por organização acadêmica (2016)	164
Gráfico 52 - Matrículas na educação superior presencial IES privadas (2002-2015)	165
Gráfico 53 - Distribuição do número de matrículas em cursos de graduação da rede federal, por organização acadêmica - 2016	166
Gráfico 54 - Matrículas na educação superior presencial IES federais - (2002-2015)	167
Gráfico 55 - Grau de formação do corpo docente, por organização acadêmica (2016)	168
Gráfico 56 - Regime de trabalho do corpo docente, por organização acadêmica (2016)	168
Gráfico 57 - Estudantes matriculados (mestrado e doutorado) - (2000 - 2016)	171
Gráfico 58 - Matriculados no mestrado acadêmico por Status jurídico da instituição* - (2000-2016)(em %)	172
Gráfico 59 - Matriculados no doutorado por Status jurídico da instituição (2000-2016) - (em %)	172
Gráfico 60 - Concessão de bolsas de pós-graduação da CAPES no Brasil (2002-2016)	173
Gráfico 61 - Investimento da Capes (bolsas e fomento) em R\$ - (2000-2016)	174
Gráfico 62 - Valores executados com o CNPq (2002-2016) - IPCA 10/2019	175

Gráfico 63 - Gastos tributários com o Prouni e despesas da União com o Fies e Universidades Federais como percentual do gasto federal total em educação (2003-2014) - (em %)	181
Gráfico 64 - Implementação de novos contratos do Fies X novas bolsas Prouni (parciais e integrais) e ingressos nas IES federais - (2010-2016)	183
Gráfico 65 - Número de matrículas contempladas - Fies, Prouni e nas IES Federais (2009-2016)	183
Gráfico 66 - Número de Greves no Brasil (1983-2018)	205
Gráfico 67 - Número de greves na esfera privada por setor econômico no Brasil (1983-2018)	206
Gráfico 68 - Bolsas integrais do Prouni X variação do PIB (2005-2016)	209
Gráfico 69 - Novos contratos Fies X variação do PIB - (2010-2016)	210
Gráfico 70 - Inadimplência na educação superior Brasil - (2009-2015) - (em %)	212
Gráfico 71 - Repasses do governo às Universidades Federais (2008-2017)	213
Gráfico 72 - Matrículas IES Federais X variação do PIB (2011-2016)	214
Gráfico 73 - Ingressantes na educação superior - Presenciais e EAD - (2013-2016)	215
Gráfico 74 - Ingressantes na educação superior, por modalidade de ensino (2013-2016)	215
Gráfico 75 - Ingressantes em Cursos de Graduação Presenciais - público X privado (2013-2016)	216
Gráfico 76 - Ingressantes nas IES Federais (2013-2016)	217
Gráfico 77 - Investimento público em educação - (2003-2015) - (em % do PIB)	220
Gráfico 78 - Investimento público total em educação e investimento da União em educação - em % do PIB (2003-2015)	221
Gráfico 79 - Orçamento executado pela União com Educação e educação superior em % do PIB (2002-2016)	222
Gráfico 80 - Orçamento executado pela União com Educação e educação profissional em % do PIB (2002-2016)	225
Tabela 9 - Orçamento executado da União, com amortização da dívida pública, juros e encargos da dívida pública e função educação (2003-2016) - corrigido pelo IPCA 09/2019	227
Tabela 10 - Valores executados com amortização, juros e encargos da dívida pública e com função educação - (2003-2016) - (em % do PIB)	228
Gráfico 81 - Orçamento executado pela União com Educação (2014-2018) - IPCA 10/2019	235
Gráfico 82 - Orçamento executado pela União com educação profissional e superior (2014-2018) - IPCA 10/2019	236
Gráfico 83 - Orçamento executado pela União com ensino profissional e ensino superior em % do PIB (2014-2018)	237

Gráfico 84 - Orçamento executado pela União com educação em % do PIB (2014-2018)	238
Gráfico 85 - Total de matrículas no ensino técnico de nível médio (2014-2018)	239
Gráfico 86 - Matrículas no Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio (2014-2018)	240
Gráfico 87 - Matrículas ensino técnico de nível médio - concomitante (2014-2018)	240
Gráfico 88 - Matrículas ensino técnico de nível médio - subsequente (2014-2018)	241
Gráfico 89 - Matrículas na educação superior no país - graduação e sequencial (2008-2018)	242
Gráfico 90 - Taxa bruta de matrícula na graduação no Brasil (2012-2017)	243
Gráfico 91 - Taxa líquida de escolarização na educação superior no Brasil (2012-2017)	244
Gráfico 92 - Ingressantes em cursos de graduação, por categoria administrativa (2008-2018)	244
Gráfico 93 - Matrículas em cursos de graduação, por modalidade de ensino (2008-2018)	245
Gráfico 94 - Ingressantes em cursos de graduação, por modalidade de ensino (2008-2018)	246

Sumário

Introdução: O fim do ciclo reformista na educação: a hora de fazer síntese **15**

Capítulo 1 - Desenvolvimento desigual e combinado, classe trabalhadora e o sistema de dualidades escolares **27**

1.1 - O momento predominante diante da polarização das competências 46

1.2 - Trabalho, educação e políticas educacionais 48

1.3 - Heterogeneidade da classe trabalhadora e o sistema de dualidades 53

Capítulo 2 - A educação profissional **56**

2.1 - Primeiras diretrizes para a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e a volta do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio 61

2.2 - A volta da possibilidade do Ensino Técnico integrado: superação e permanência do Decreto 2.208/1997 65

2.3 - A expansão da Rede Federal de Educação Profissional e o Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio 68

2.4 - Educação Básica e Ensino Técnico na Rede Federal 75

2.5 - Programa Brasil Profissionalizado 79

2.6 - O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e suas contradições 85

Capítulo 3 - Privatização, dualidade e inconsistência nas políticas para a educação profissional de Lula e Dilma: a qualificação desigual da juventude trabalhadora **100**

Capítulo 4 - A educação superior **112**

4.1 - O primeiro diagnóstico do governo Lula sobre a educação superior 114

4.2 - A expansão das Universidades Federais 119

4.3 - O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e suas contradições 123

4.4 - Expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia como forma alternativa para a expansão das IES federais 130

4.5 - As cotas étnico-raciais 132

4.6 - O Programa Universidade para Todos - Prouni 135

4.7 - O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e suas contradições 141

4.8 - As políticas de financiamento para as IES privadas e a formação dos monopólios na educação superior 146

4.9 - A educação a distância 155

4.10 - Cursos de graduação tecnológicos	159
4.11 - Diferenciação institucional como estrutura da dualidade na educação superior	163
4.12 - Crescimento da pós-graduação	170
Capítulo 5 - Privatização e dualidade nas políticas para a educação superior de Lula e Dilma: a promessa integradora da educação diante da falácia da qualificação	180
5.1 - Um pequeno ensaio sobre junho de 2013 e a educação: a dissolução da promessa integradora da educação diante da falácia da qualificação (elementos para a compreensão da crise orgânica)	195
5.2 - O fim do ciclo lulista nas universidades: crise capitalista e seus efeitos sobre as políticas de inclusão privatista	208
Capítulo 6 - De um PNE a outro	218
6.1 - O problema do financiamento da educação e as metas do Plano Nacional de Educação 2001-2010	218
6.2 - O problema do financiamento público da educação e a dívida pública: por que o PT nunca investiu 7% do PIB em educação?	226
6.3 - Educação profissional e ensino superior no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE 2014-2024)	230
6.4 - Pequeno balanço do financiamento da educação pós-golpe	235
6.5 - Como caminham as metas de expansão da educação profissional e superior do PNE 2014-2024?	239
6.6 - Breve apontamento sobre o problema das relações entre trabalho e educação no Brasil recente	247
Considerações finais	253
Referências bibliográficas	259

Introdução: O fim do ciclo reformista na educação: a hora de fazer síntese

Walter Benjamin dizia que “a história é objeto de uma construção, cujo lugar não é formado pelo tempo homogêneo e vazio, mas por aquele saturado pelo tempo-de-agora (Jetztzeit)” (BENJAMIN, 2005, Tese XIV, p. 119). Assim, não se trata apenas de mobilizar “a massa de fatos para preencher o tempo homogêneo e vazio”, mas de ter clareza de que, para a historiografia materialista “subjaz um princípio construtivo” (BENJAMIN, 2005, Tese XVII, p. 130).

Rompendo com a perspectiva positivista, ele nos coloca que a ideia do historicismo de que “a verdade não nos escapará” indica “exatamente o ponto em que ela é batida em brecha pelo materialismo histórico” (BENJAMIN, 2005, Tese V, p. 62). A ideia de uma “verdade imóvel, que só espera o pesquisador, não corresponde de maneira alguma ao conceito de verdade em matéria de história”. Ela se apóia, dirá Walter Benjamin, na versão francesa de suas “Teses”, muito mais no verso de Dante que diz: “Trata-se de uma imagem única, insubstituível, do passado, que se esvaiu com cada presente que não soube se reconhecer visado por ela” (LÖWY, 2005, p. 62)

Assim, “articular o passado historicamente não significa conhecê-lo ‘tal como ele propriamente foi’”, mas significa “apoderar-se de uma lembrança tal como ela lampeja num instante de perigo” . E segue ele:

Importa ao materialismo histórico capturar uma imagem do passado como ela inesperadamente se coloca para o sujeito histórico no instante do perigo. O perigo ameaça tanto o conteúdo da tradição quanto seus destinatários. Para ambos o perigo é único e o mesmo: deixar-se transformar em instrumento da classe dominante (BENJAMIN, 2005, Tese VI, p. 65).

Essas breves colocações de Walter Benjamin nos levam a ter que responder a seguinte questão: por que escrever uma tese crítica às políticas educacionais do Partido dos Trabalhadores (PT) em uma conjuntura política de um governo de extrema-direita que tem feito da destruição da educação uma de suas ações centrais?

Assim, no percurso desta pesquisa, atravessamos diversas conjunturas e situações políticas. Quando começamos esta pesquisa, Dilma Rousseff ainda governava o país e, apesar da nova etapa aberta pelas jornadas de junho de 2013, não estava claro que a situação política iria se fechar “pela direita”. O golpe institucional de 2016 e, depois, a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, certamente foram duros golpes não só no projeto de poder do PT, mas para toda a esquerda.

Quando escrevemos o texto para o exame de qualificação, Lula, apesar de já estar preso, gozava de grande popularidade nas pesquisas de intenção de voto, aparecendo como o virtual vencedor do pleito de 2018. Mesmo após a decisão judicial que impediu sua candidatura, não estava claro que o PT sairia derrotado das eleições e a maior parte dos analistas políticos apontava a possibilidade da transferência de votos para Fernando Haddad como algo que poderia definir as eleições em favor do PT.

É claro que o autoritarismo do judiciário, tutelado pelos militares, que prendeu e impediu a candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva, não poderia correr o risco que de seus movimentos, tomados desde a preparação para o golpe institucional, se perdessem com uma nova eleição do PT para o executivo federal e, assim, impediram que Lula tivesse qualquer participação nas eleições, proibindo-o inclusive de dar entrevistas, num claro movimento de exceção que constrange até mesmo a nossa limitada democracia. O papel que o judiciário teve nas eleições faz com que as vejamos como as eleições mais manipuladas desde a redemocratização. Nem a manipulação midiática nas eleições de 1989 se compara a isso.

Assim, colocávamos na introdução do texto de qualificação que

pode soar estranho falar de fim do ciclo das políticas educacionais do lulismo num momento em que, mesmo após sua prisão, esse virtual candidato à presidência lidera as pesquisas eleitorais em todos os cenários previstos. Mesmo após o processo de impeachment da presidenta Dilma e da condenação e prisão de Lula, parece que a força de atração do petismo, em geral, e, particularmente de Lula, não entrou em completa agonia. Grande parte das massas trabalhadoras ainda segue seu velho líder e ainda mantém ilusões nas políticas de conciliação de classes que caracterizaram os seus governos.

Entretanto, o prestígio que o ex-presidente tem até hoje entre grande parte das massas trabalhadoras não muda a perspectiva de um “fim de ciclo”, que, como veremos, também responde a fatores objetivos, políticos e econômicos.

A crise do capitalismo central e sua expressão na periferia pôs fim a um ciclo político na América Latina. A crise de 2007-2009, que teve seu epicentro no principal país imperialista do mundo, os EUA, deslocou seus efeitos destrutivos para economias periféricas que até então eram vistas como exemplos de dinamismo, como o Brasil, em 2014, arrastando consigo um projeto de poder.

O intervalo entre o que se chamou de Grande Recessão (2008/2009) e seus efeitos claros nos países semicoloniais produtores de matérias primas - devido a uma decidida intervenção do governo chinês, com um monumental plano de estímulo e investimento, que arrastou consigo a economia dos países semicoloniais por um curto espaço de tempo - colocou em voga a teoria do “desacoplamento”, que sustentava que esses países escapariam da crise mundial, que tinha então o seu epicentro nas grandes potências imperialistas (CHINGO, 2016, p.13). O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) chegou a falar, em 2008, que a crise do capitalismo seria para o Brasil apenas uma “marolinha”, e não imediatamente o tsunami que representava para os EUA.

O que Lula não pôde perceber - ou não quis dizer - é que essa relativa estabilidade da qual gozava o Brasil, em comparação com a crise econômica e a debilidade política dos países centrais, expressava antes uma "discordância nos tempos da crise" do que uma tendência conjuntural (CHINGO, 2016, p. 14). Assim, depois da “marolinha”, veio uma forte ressaca que arrastou a economia brasileira e junto com ela um projeto de poder.

O Brasil foi apenas uma expressão particular de um processo mais amplo e de características continentais. Como nos mostra Eduardo Molina (2015), de Caracas a Buenos Aires, o fim do ciclo dos chamados governos pós-neoliberais se expressou de maneira clara na decadência dos governos nacionalistas e de centro-esquerda que até então governavam vários países no sub-continente americano, afinal,

o ciclo reformista se assentou e se prolongou porque teve a favor um inédito ciclo de crescimento, alimentado pelo boom internacional das

matérias primas e certa recomposição dos mercados internos, que permitiu uma estabilização interna assim como maiores margens de manobra frente ao imperialismo (MOLINA, 2015).

As grandes manifestações de junho de 2013 já expressavam o rompimento do compromisso da era pós-neoliberal, de suas políticas e da direção do Partido dos Trabalhadores que o encabeçava. Apesar dos efeitos econômicos mais dramáticos da crise capitalista ainda não terem se manifestado plenamente, junho de 2013 abriu, também no Brasil, um processo de “crise orgânica” que, como nos diz Antonio Gramsci, ocorre quando

em um certo ponto de sua vida histórica, os grupos sociais se separam de seus partidos tradicionais, isto é, os partidos tradicionais naquela dada forma organizativa, com aqueles homens que os constituem, representam e dirigem, não são mais reconhecidos como sua expressão por sua classe ou fração de classe (GRAMSCI, 2002, p. 60).

É certo que Dilma Rousseff se reelegeu, em 2014 (na reeleição presidencial mais apertada de nossa história recente). Mas apesar da reeleição de Dilma Rousseff, os sinais de que o pacto do governo pós-neoliberal estava rompido se mostravam claramente tanto pela ação dos de cima - o ataque sistemático para que Dilma descarregasse ainda mais o peso da crise, que começava a despontar por aqui, nas costas dos trabalhadores -, quanto por baixo - como nas poderosas greves com elementos espontâneos, como a greve dos garis, no Rio de Janeiro, e a greve dos rodoviários em Porto Alegre, ainda em 2014 (LANFREDI, 2015a), e no aumento da luta contra os ajustes iniciados no próprio governo de Dilma Rousseff e depois acelerados sob Michel Temer. Entre 2013 e 2016, o país teve o maior número de greves desde os anos 1980, de acordo com o levantamento feito pelo Sistema de Acompanhamento de Greves do DIEESE.

A impossibilidade de encontrar um crescimento econômico sustentável e autônomo diante da crise capitalista, e as escolhas políticas do PT de conciliar com setores da burguesia, inclusive os mais reacionários, demarcou os limites do reformismo de Lula e

Dilma, abrindo espaço para um governo mais diretamente neoliberal, com o vice de Dilma, Michel Temer, assumindo a cadeira presidencial e depois com a eleição de Jair Bolsonaro.

O caráter contraditório da situação que se abriu desde então pode ser expresso tanto no seu desenrolar quanto nas suas consequências. Embora no andar de cima a conjuntura tenha caminhado para a direita (apesar de apresentar contratendências, como as eleições municipais do Rio de Janeiro com Marcelo Freixo (PSOL), em 2016, e no próprio crescimento parlamentar do PSOL em 2018), onde as manifestações mais visíveis foram o golpe institucional de agosto 2016, a prisão de Lula, a eleição de Bolsonaro e o acelerado pacote de reformas regressivas contra os trabalhadores; no andar de baixo vimos a maior ascensão de greves e de luta operária desde pelo menos a década de 1980 (LANFREDI, 2015b), culminando com as Greves Nacionais de março e abril de 2017, contra os planos de ajuste de Michel Temer (PMDB). Embora com fortes acentos reacionários, a conjuntura instável que se abriu ainda não fechou a etapa aberta pela crise orgânica, em nível mundial, e pelas jornadas de junho de 2013 em nível nacional.

Mesmo assim, o equilíbrio entre as “reformas graduais” e o “pacto conservador” (SINGER, 2012) parece que se rompeu em favor do segundo. Ou, como escreveu Eduardo Molina, “o trabalho estabilizador do ciclo reformista - combinando seus elementos de ‘revolução passiva’ com os de ‘restauração’ -, foi preparando terreno para que a classe dominante pudesse aspirar a uma plena restauração conservadora” (MOLINA, 2015), o que começou a ficar evidente já no segundo mandato de Dilma Rousseff e se intensificou após seu impeachment, em agosto de 2016, e mais ainda com o governo Bolsonaro.

De qualquer modo, não foi apenas a conjuntura política que fez esse equilíbrio se romper, ele também refletiu fatores econômicos objetivos. A queda no valor das *commodities*, a diminuição da liquidez na economia, o aumento do desemprego, a contração do crédito e a consequente diminuição do consumo - pilares do chamado “neodesenvolvimentismo” -, e, depois, uma recessão aberta colocou fim à possibilidade de continuidade das políticas reformistas que marcaram os governos petistas. De fato, o que se mostrava conjunturalmente como uma crise das bases do chamado neodesenvolvimentismo, tinha um sentido muito mais profundo, sendo expressão local da crise capitalista mundial.

Esse processo também cobrou seu preço no que diz respeito às políticas para a educação ainda antes do golpe de 2016, como mostraremos em nosso estudo.

Como tentarei demonstrar nesse estudo, os limites das políticas educacionais reformistas de Lula e Dilma e de seu projeto de conciliação de classes não são frutos exclusivos do golpe institucional dado em 2016, muito menos da vitória eleitoral de Jair Bolsonaro.

O fim trágico de seu governo com um impeachment - e depois a eleição de Bolsonaro - acabou por fazer parecer que tudo ia bem e que tudo foi abortado pelo golpe e pelas políticas diretamente regressivas que se seguiram. Nada mais longe dos fatos que essa narrativa.

Assim, se tivéssemos que responder em poucas palavras à questão que formulamos acima, sobre o motivo de escrever uma tese crítica às políticas educacionais do Partido dos Trabalhadores (PT) em uma conjuntura política de um governo de extrema-direita que tem feito da destruição da educação uma de suas ações centrais, devemos responder que esse estudo visa combater uma ilusão, para que, finalmente, “os mortos possam enterrar os mortos” e as políticas de conciliação dos anos do PT possam deixar de “assombrar as cabeças dos vivos”.

Alguns poderão dizer que, dada a atual conjuntura política, esse estudo corre sério risco de “se transformar em instrumento da classe dominante”. Argumentarão que o golpe institucional de 2016 foi dado não pelos erros do PT frente ao executivo nacional, mas antes por seus acertos, e que centrar a crítica no partido derrotado pelas classes dominantes é fazer coro com a direita que assaltou o poder. Não podemos concordar com esse ponto de vista.

Tanto a narrativa de que o golpe solapou de forma arbitrária um caminho glorioso das políticas educacionais do lulismo, bem como a própria avaliação dessas políticas parecem ter sido turvadas pelo ambiente político atual.

É compreensivo que a virulência das medidas que o governo Temer tomou após assumir o poder - uma Emenda Constitucional que congelou os investimentos na educação e outros serviços sociais, a Reforma do Ensino Médio, a flexibilização das leis trabalhistas, a ampliação legal da terceirização, o avanço do *staff* tucano no MEC, o recrudescimento dos reacionários do “Escola sem Partido” - tenha levado muitos trabalhadores e pessoas comprometidas com a educação a ver nas políticas do PT uma espécie de “mal menor”, sentindo até um pouco de nostalgia de suas políticas de inclusão dos “de baixo”. Esse

processo se intensificou com a ascensão de Bolsonaro ao poder e seu pacote anti-trabalhador e os sistemáticos ataques que ele vem promovendo contra a educação.

Daí para achar que as políticas dos governos petistas na educação foram algo positivo, em si mesmo, foi um passo curto. Para pegar um exemplo gráfico desse processo, vimos que às vésperas do julgamento que condenou o Lula em segunda instância, apareceu na internet um cartaz que expressa de maneira clara como a política de conciliação do lulismo guiou suas políticas educacionais e como ela tem gerado ainda uma avaliação bastante acrítica.



Esse cartaz, para a defesa de Lula diante de um judiciário bastante seletivo, reivindicou uma série de programas e políticas para a educação que, antes de absolver Lula politicamente, penso que o condena. Esses programas e políticas para a educação elencados no cartaz pró-Lula antes atestam contra o ex-presidente e devem nos levar a uma avaliação crítica das políticas educacionais de seus governos e dos de Dilma Rousseff, o que não tem a ver com a condenação político-judicial que ele sofreu nas instâncias do judiciário brasileiro e que deve ser rechaçada como antidemocrática.

Na ânsia de defender Lula contra a arbitrariedade da Operação Lava-Jato, acabou-se por absolvê-lo politicamente também por seus erros na condução de um projeto de educação e inclusão para o país. A terra arrasada da extrema-direita, o ultraliberalismo de Paulo Guedes e Bolsonaro e o avanço reacionário contra a educação e os professores fizeram

com que as políticas educacionais do período de governos petistas parecessem mais que o simples possível, mas também políticas desejáveis.

Entretanto, temos que lembrar que, já nos últimos anos de seu governo, Dilma Rousseff veio tomando medidas de ajustes na educação. Só em 2015, ano em que Dilma escolheu o lema “Brasil, pátria educadora” para o seu governo, o Ministério da Educação (MEC) teve um corte de R\$ 10,5 bilhões em seu orçamento (SALDANHA, 2016). Em 2016, foram feitos novos cortes orçamentários na educação pelo governo federal. Foram os limites ditados pela crise do capitalismo e os rumos escolhidos pelos governos Lula e Dilma para a educação que fizeram que esses cortes significassem, imediatamente, recuo em seus programas e, conseqüentemente, em sua tão propalada inclusão, como demonstraremos nessa tese.

Na análise das políticas educacionais para a educação profissional e a educação superior dos anos de governo do PT frente ao executivo federal, demos prioridade para o tratamento empírico dessas políticas e a utilização de dados sobre o financiamento e seus impactos, a fim de caracterizá-las, sobretudo, por suas conseqüências.

Para isso, recorreremos à análise direta dos textos das leis, bem como aos indicadores educacionais produzidos, sobretudo, pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que anualmente publica o Censo Escolar tanto da educação básica quanto da educação superior, bem como à relatórios de prestação de contas e de auditorias. Desse modo, podemos dizer que trata-se de uma pesquisa de história da política educacional no Brasil recente recorrendo aos métodos de pesquisa documental e buscando apresentar os resultados dessas políticas, sobretudo, de forma quantitativa.

Entretanto, para nós, não basta apenas fazer uma radiografia quantitativa dos resultados dessas políticas para apreendermos seu sentido. Assim, buscamos relacioná-las, tanto no conteúdo da lei quanto nos seus resultados, com o tipo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil e a formação de seu mercado de trabalho. Dessa forma, essa pesquisa se situa como uma pesquisa em políticas educacionais de nossa história recente tendo como pano de fundo as relações entre educação e trabalho, o que fornece à nossa pesquisa também uma dimensão eminentemente qualitativa.

Isso posto, devemos dizer que não nos detivemos ao debate sobre as formulações dessas políticas e nem sobre as disputas que se deram no seu desenvolvimento. Certamente há uma homogeneização que não corresponde diretamente ao seu processo. Não resgatamos os debates parlamentares e nem nos detivemos sobre as diferenças entre os projetos iniciais e os efetivamente aprovados.

Sabemos que eles, muitas vezes, são frutos de disputas e diferenças entre os diversos partidos que compõem o bloco governista e a oposição. Sabemos que nem sempre o projeto apresentado pelo governo foi aprovado sem inúmeras emendas e alterações. Entretanto, nenhuma das políticas aprovadas teve veto presidencial que posteriormente tenha sido derrubado no legislativo. De alguma forma, todas essas políticas foram sancionadas e endossadas pelo executivo federal governado pelo Partido dos Trabalhadores, e por isso as tratamos como políticas do PT para a educação.

É claro que o processo de disputas legislativas tem grande importância para a compreensão do processo histórico que levou à formulação de tal ou qual política. Se esse fosse o foco desse estudo, certamente ele teria uma deficiência insuperável.

Mas aqui se trata, antes, de um estudo que visa entender as políticas educacionais do petismo por suas consequências: a acentuada privatização com recursos públicos, a formação de um sistema de dualidades e a inconsistência dessas políticas diante da crise econômica, que recolocaram na ordem do dia as lutas na educação, com greves nas Universidades Federais, nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e também conflitos nas IES privadas por conta das mudanças no Fies. Os limites das políticas do petismo se expressaram tanto no declínio numérico de suas formas privatistas de inclusão na educação superior e na educação profissional quanto na luta de classes.

Mas, para compreender essas políticas educacionais do ponto de vista do marxismo e do ponto de vista das relações entre educação e trabalho temos que compreendê-las a partir da função que a educação exerce na reprodução da sociedade capitalista. Assim, buscamos fazer uma breve caracterização do nosso “desenvolvimento desigual e combinado” e da forma de modernização capitalista na periferia nos anos recentes, para compreender que tipo de educação/qualificação da força de trabalho passa a ser demandada.

A forma de desenvolvimento capitalista subordinado nos coloca numa posição específica na divisão internacional do trabalho, com impacto direto sobre a relação capital-

trabalho no país. Por aqui, como buscaremos mostrar, o *momento predominante*, a despeito de certa “polarização das competências”, segue sendo o uso intensivo de trabalho com baixíssima qualificação. Nos anos de governo do PT não foi diferente.

Como veremos no primeiro capítulo, foi o setor de serviços “de baixa sofisticação tecnológica, intensivos de trabalho e marcados por menores ganhos de produtividade” (CARVALHO, 2018), o grande gerador de postos de trabalhos formais nos anos de governo do PT. Essa realidade se materializou nas políticas educacionais do período.

Pode parecer contraditória essa realidade com a grande expansão da educação superior e da educação profissional que vimos no período, ou mesmo o aumento da escolaridade média dos postos de trabalho criados, que tiveram maior participação de trabalhadores e trabalhadoras formados no ensino médio, passando alguma sensação de que a formação da classe trabalhadora de alguma forma ia no sentido inverso da desqualificação do trabalho.

Entretanto, uma maior escolarização da força de trabalho não significa diretamente maior qualificação do trabalho efetivamente realizado. Mais anos de escolaridade não significa, por si mesmo, uma mudança no conteúdo do trabalho exercido por esses trabalhadores. Apesar do ainda baixo acesso à educação superior e à educação profissional no país, parece que estamos diante de um processo de sobrequalificação (ou melhor sobrequalificação) do trabalhador, o que nos recolocou novamente o problema da “falácia da qualificação”, tal como tematizado por José Roberto Heloani e Evaldo Piolli (2004/5) para o período anterior sobre o qual nos debruçamos.

Mas a questão que tentaremos desenvolver neste estudo é como o acesso a esses níveis e modalidades de ensino não pode ser lida numa chave homogeneizadora. A educação superior e a educação profissional não são todos indistintos e homogêneos, neles também se reproduzem o esquema da dualidade escolar, fazendo emergir um “sistema de dualidades” que, mesmo nesses níveis e modalidades de ensino, fazem ressurgir o problema da desqualificação ou da semiquificação do trabalho, apesar da maior escolarização dos trabalhadores.

Aumentar o acesso a esses níveis e modalidades de ensino, sem alterar a realidade do mercado de trabalho na periferia do capitalismo, foi uma das formas que a política educacional dos anos de governo do PT fez para vender alguma “promessa integradora” da

educação. As dificuldades que os estudantes que obtiveram financiamento pelo Fies, por exemplo, encontram para quitar as dívidas contraídas durante seus cursos superiores dão uma amostra de como essa promessa não se cumpriu. De qualquer modo, o aumento do acesso à educação superior segue sendo reivindicado como uma herança democratizante dos anos de governo do PT. Trata-se de dar qualidade para essa expansão quantitativa.

O que tentaremos mostrar nesta tese é que nem essa promessa poderia ser cumprida até o fim (já que era estrangida pela baixa qualidade dos postos de trabalho oferecidos no período) nem ela foi sustentável em todo o período, conhecendo grande retrocesso diante das dificuldades trazidas pela crise econômica. Em síntese, nossa hipótese é que as políticas educacionais do PT, estrangidas pelas opções privatizantes e pela própria realidade do mercado de trabalho num país subdesenvolvido e dependente, não criaram formas consistentes de inclusão nos diversos níveis e modalidades em que atuaram, e, buscando responder à heterogeneidade do mercado de trabalho, se expandiram fortemente pelo recurso da diferenciação institucional, reproduzindo a dualidade estrutural em cada novo nível e modalidade de ensino.

Dessa forma, o objetivo geral desta pesquisa foi apreender as principais políticas para a educação profissional e a educação superior durante os anos de governo do PT, relacionando-as à particularidade do desenvolvimento capitalista no país, sobretudo, do seu mercado de trabalho.

Para a escolha das políticas e programas a serem estudados, optamos por selecionar as que tiveram maiores impactos, seja por mobilizar maior orçamento, seja por ter contribuído significativamente no número de matrículas. Assim, muitas políticas e programas para a educação profissional e superior do período ficaram de fora do escopo de nossa pesquisa. A partir desses critérios selecionamos para a educação profissional as políticas de expansão da rede federal, o fomento ao Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio nas redes públicas e o Bolsa-Formação do Pronatec e, para a educação superior, a reorganização e expansão da rede federal, o Prouni, o Fies e a expansão da pós-graduação, sendo que a análise de cada um desses programas refere-se a um objetivo específico da pesquisa.

Colocado desta maneira esquemática, pode ficar a impressão de que buscamos apenas fazer uma espécie de quadro geral das políticas para a educação profissional e superior. Não se trata disso. Para nós, mais importante do que descrever exaustivamente esses

programas é dar sentido a eles, buscando compreender as relações entre educação e trabalho e como as políticas educacionais se relacionaram com o desenvolvimento capitalista nessa primeira década e meia dos anos 2000.

Em seu conjunto, essas políticas e programas instituídos durante os governos de Lula e Dilma para a educação profissional e superior significaram maior privatização, a expansão da dualidade para esses níveis e modalidades de ensino e a não criação de uma estrutura sólida de acesso e permanência da juventude trabalhadora. Na verdade, por apostar na expansão do acesso via privatização, as políticas educacionais do petismo encontraram seus limites ainda durante o último governo de Dilma Rousseff. Elas não precisaram esperar o golpe para entrarem em franco declínio. É na crítica a esse processo que esse estudo se insurge.

Capítulo 1 - Desenvolvimento desigual e combinado, classe trabalhadora e o sistema de dualidades escolares

Leon Trotsky, no prefácio escrito em 1930 de seu famoso estudo sobre a **História da Revolução Russa**, fez uma observação interessante da formação histórica da Rússia e que também traz consequências para pensar o Brasil de hoje. Para ele, “os países atrasados assimilam as conquistas materiais e ideológicas das nações avançadas. Mas isso não significa que sigam estas últimas servilmente, reproduzindo todas as etapas do seu passado”. Isso pode, até certo ponto significar uma vantagem, já que os países atrasados poderiam “assimilar as coisas ou, dito melhor, se obrigar a assimilá-las antes do prazo previsto, saltando por toda uma série de etapas intermediárias” (TROTSKY, 2007, p. 20).

Entretanto, essa possibilidade de passar por cima de fases intermediárias não é nunca absoluta: “está sempre condicionada, em última instância, pela capacidade de assimilação econômica e cultural” (TROTSKY, 2007, p. 21). Além disso, segue ele, “os países atrasados rebaixam sempre o valor das conquistas tomadas do estrangeiro ao assimilá-las à sua cultura mais primitiva. Deste modo, o processo de assimilação toma um caráter contraditório” (TROTSKY, 2007, p. 21).

Daí que “o desenvolvimento de uma nação historicamente atrasada induz, forçosamente, que se confundam nela, de uma maneira característica, as distintas fases do processo histórico”, apresentando, em seu conjunto, “um caráter confuso, complexo e contraditório” (TROTSKY, 2007, p. 21). Assim, teoriza Trotsky:

O desenvolvimento desigual, que é a lei geral do processo histórico, não se revela, em nenhuma parte, com maior evidência e complexidade que no destino dos países atrasados. Açoitados pelo chicote das necessidades materiais, os países atrasados se veem obrigados a avançar aos saltos. Desta lei universal do desenvolvimento desigual da cultura decorre outra que, por falta de nome mais adequado, chamaremos de lei do *desenvolvimento combinado*, aludindo à aproximação das distintas etapas do caminho e à confusão de distintas fases, ao amálgama de formas arcaicas e modernas. Sem recorrer a esta lei, enfocada, naturalmente, na

integridade de seu conteúdo material, seria impossível compreender a história da Rússia, nem a de nenhum outro país de avanço cultural atrasado, seja em segundo, terceiro ou décimo grau (TROTSKY, 2007, p. 21).

Embora pensado para um contexto essencialmente distinto do nosso (a revolução socialista num país que não viveu plenamente sua revolução burguesa), a colocação feita pelo revolucionário russo marca um acento importante para além da ruptura com um evolucionismo irresistível: a percepção das formas combinadas entre o atraso e o moderno que entre nós se tornou a forma permanente de reprodução capitalista.

A percepção desse caráter “confuso, complexo e contraditório” é desde cedo percebido entre nós. Das leituras dualistas do nosso desenvolvimento econômico e cultural às leituras dialéticas, o sentimento desse descompasso é uma constante tanto em nossa tradição do pensamento social e da história econômica quanto em nossas manifestações artísticas e culturais (ARANTES, 1992).

A ruptura com o evolucionismo linear e a percepção de que o arcaico se reproduz no seio do nosso desenvolvimento, tendo com ele uma relação funcional tem sido tematizado de forma sistemática pelo menos nos últimos 60 anos. Para tomarmos um exemplo significativo, podemos lembrar que desde pelo menos a **Crítica à razão dualista**, publicada em 1972 por Francisco de Oliveira, tal relação tem sido explicitada. A ruptura com a ideia de um desenvolvimento para a compreensão do nosso subdesenvolvimento foi uma chave fundamental para a compreensão da relação dialética da forma como a lei do desenvolvimento desigual e combinado tem se imposto nessas terras, embora Trotsky não seja a chave de entrada do autor.

Como o próprio Francisco de Oliveira escreveu trinta anos depois da publicação daquele seu livro clássico, “o subdesenvolvimento viria a ser a forma de exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia” (OLIVEIRA, 2003, p. 131). Como define nosso autor:

O subdesenvolvimento, assim, não se inscrevia numa cadeia de evolução que começava no mundo primitivo até alcançar, por meio de estágios sucessivos, o pleno desenvolvimento. Antes, tratou-se de uma

singularidade histórica, a forma do desenvolvimento capitalista nas ex-colônias transformadas em periferia, cuja função histórica era fornecer elementos para a acumulação de capital no centro. Essa relação, que permaneceu apesar das intensas transformações, impediu-a precisamente de “evoluir” para estágios superiores da acumulação capitalista, vale dizer, para igualar-se ao centro dinâmico, conquanto lhe injetou reiteradamente elementos de atualização (OLIVEIRA, 2003, p. 126).

Para Francisco de Oliveira, a escolha pelo termo “subdesenvolvimento” não é neutro:

ele revela, pelo prefixo ‘sub’, que a formação periférica assim constituída tinha lugar numa divisão internacional do trabalho *capitalista*, portanto hierarquizada, sem o que o próprio conceito não faria sentido. Mas não é etapista no sentido tanto stalinista quanto evolucionista, que no fundo são a mesma coisa (OLIVEIRA, 2003, p. 128).

Entre nós, segue Francisco de Oliveira, essa formação periférica assumiu as características de um monstro, ou para ser mais preciso, de um ornitorrinco. No que diz respeito ao que nos interessa mais diretamente, ou seja, o trabalho da população economicamente ativa (PEA), assim descrevia o autor em 2003: “Em termos de PEA ocupada, fraca e declinante participação da PEA rural, força de trabalho industrial que chegou ao auge na década de 1970, mas decrescente também, e explosão continuada do emprego nos serviços” (OLIVEIRA, 2003, p. 133).¹

Assim, iniciávamos o período que é objeto de nossa pesquisa com um país

¹ Teremos que verificar essa assertiva de Francisco de Oliveira a partir de uma análise atenta dos dados das pesquisas apontadas por João Bernardo na passagem citada a seguir: “A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, a cargo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, indica que, no total da população ocupada, o emprego na indústria transformadora passou de 12,8% em 1992 para 14,4%, em 2008. E os resultados das Pesquisas Industriais Anuais do IBGE confirmam esta tendência, já que o emprego industrial comunicado pelas empresas aumentou de 7,44% da população ocupada total, em 1996, para 8,35% em 2008” (BERNARDO, 2011).

altamente urbanizado, pouca força de trabalho e população no campo, *dunque* nenhum resíduo pré-capitalista; ao contrário, um forte *agrobusiness*. Um setor industrial da Segunda Revolução Industrial completo, avançando, tatibitate, pela Terceira Revolução, a molecular-digital ou informática. Uma estrutura de serviços muito diversificada numa ponta, quando ligada aos estratos de altas rendas, a rigor, mais ostensivamente perdulários que sofisticados; noutra, extremamente primitiva, ligada exatamente ao consumo dos estratos pobres (OLIVEIRA, 2003, p. 132/3).

Entretanto, as diferenças técnicas entre as forças produtivas da segunda e da terceira Revolução Industrial colocam para nós um problema para pensarmos os saltos dados no nosso desenvolvimento desigual e combinado. Ainda seguindo Francisco de Oliveira:

Hoje o ornitorrinco perdeu a capacidade de escolha, de “seleção”, e por isso é uma evolução truncada: como sugere a literatura da economia da tecnologia, o progresso técnico é incremental; tal literatura é evolucionista, neoschumpeteriana. Sendo incremental, ele depende fundamentalmente da acumulação científico-tecnológica anterior. Enquanto o progresso técnico da Segunda Revolução Industrial permitia saltar à frente, operando rupturas sem prévia acumulação técnico-científica, por se tratar de conhecimento difuso e universal, o novo conhecimento técnico-científico está trancado em patentes, e não está disponível nas prateleiras do supermercado das inovações. Ele é descartável, efêmero, como sugere Derrida. Essa combinação de descartabilidade, efemeridade e progresso incremental corta o passo às economias e sociedades que permanecem no rastro do conhecimento técnico-científico (OLIVEIRA, 2003, p. 138).

A revolução molecular-digital anularia, então, a fronteira entre ciência e tecnologia:

as duas são trabalhadas agora num mesmo processo, numa mesma unidade teórico-metodológica. Faz-se ciência fazendo tecnologia e vice-versa. Isso implica que não há produtos tecnológicos disponíveis, à parte, que possam ser utilizados sem a ciência que os produziu. E o inverso: não se pode fazer conhecimento científico sem a tecnologia adequada” (OLIVEIRA, 2003, p. 139).

Isso traz profundas consequências do ponto de vista tanto da acumulação de capital quanto da divisão internacional do trabalho e das relações centro-periferia:

A primeira e mais óbvia é que os países ou sistemas capitalistas subnacionais periféricos podem apenas copiar o descartável, mas não copiar a matriz da unidade técnico-científica; uma espécie de eterna corrida contra o relógio. A segunda, menos óbvia, é que a acumulação que se realiza em termos de cópia do descartável também entra em obsolescência acelerada, e nada sobra dela, ao contrário da acumulação baseada na Segunda Revolução Industrial. Isso exige um esforço de investimento sempre além do limite das forças internas de acumulação, o que reitera os mecanismos de dependência financeira externa. Mas o resultado fica sempre aquém do esforço: as taxas de acumulação, medidas pelo coeficiente da inversão sobre o PIB, são declinantes, e declinantes também são as taxas de crescimento. Em termos bastante utilizados pelos cepalinos, a relação produto-capital se deteriora: para obter cada vez menos produtos, faz-se necessário cada vez mais capital. E a contradição se agudiza porque a mundialização introduz aumento da produtividade do trabalho sem acumulação de capital, justamente pelo caráter divisível da forma molecular-digital, do que resulta a permanência da má distribuição da renda (OLIVEIRA, 2003, p. 139-140).

Assim, a nova base técnica molecular-digital apresenta um imenso problema para os rumos dos países subdesenvolvidos, colocando para eles uma “eterna corrida contra o relógio”. Helena Hirata, num importante estudo comparativo entre Japão, França e Brasil, publicado em 2002, percebe algo bastante semelhante. Diz ela sobre o processo de automação industrial ocorrida nos três países:

Quanto ao nível de automação, pude concluir também que um ponto de vista sincrônico não permite apreender as modalidades concretas de progresso técnico nas filiais. Na verdade, o nível de automação é semelhante ao da matriz (mais precisamente, ao da matriz que serviu de modelo), as duas possuindo, no momento de implantação da filial, máquinas frequentemente da mesma marca, fabricadas com os mesmos procedimentos. No entanto, sempre havia uma defasagem significativa no nível de automação dos equipamentos poucos anos após a transferência da tecnologia para as filiais. As melhorias contínuas, as modernizações tecnológicas constantes no Japão e na França não parecem se dar no mesmo ritmo e de acordo com a mesma dinâmica nas filiais brasileiras (HIRATA, 2002, p. 117).

Helena Hirata nos alerta sobre a necessidade de observar que essas defasagens variam de acordo com o ramo industrial e a situação da concorrência internacional:

assim, os robôs industriais foram introduzidos nas filiais das empresas multinacionais de fabricação de automóveis para satisfazer às exigências de qualidade do mercado internacional. As filiais das indústrias petroquímicas e siderúrgicas possuíam equipamentos cuja defasagem não ultrapassava de 2 a 6 anos. As indústrias de produção em série utilizavam, às vezes, equipamentos muito antigos. As novas gerações de máquinas do ramo eletrônico, automáticas e computadorizadas, para montagem e o controle dos componentes, não eram utilizadas nas filiais. Em algumas ocasiões, uma nova tecnologia

não era adotada em um ramo, como a siderurgia, porque a qualidade da matéria-prima no país onde a filial estava instalada era inferior à matéria-prima existente no país de origem (HIRATA, 2002, p. 117/8).

Os diretores das empresas explicavam essas defasagens progressivas nos níveis de automação pelas necessidades de adaptação às condições locais, com abundante oferta de mão-de-obra com baixos salários e a inexistência de um mercado que exigia escalas de produção possibilitadas por graus mais avançados de automação. Helena Hirata nos mostra que, embora essas explicações sejam pertinentes, elas não esgotam a questão, sendo necessário complementá-las com "dados relativos aos processos de inovação tecnológica, às escolhas feitas por essas empresas em determinados países para a realização da pesquisa-desenvolvimento, às questões de rentabilidade etc." (HIRATA, 2002, p. 118). Entretanto, é mais importante para nossa pesquisa a seguinte constatação da autora:

A análise da relação entre modernização tecnológica e processo de trabalho mostrou, principalmente, que a não-automação de alguns equipamentos é perceptível - no Brasil - em sequências muito precisas do processo de trabalho, em geral nos segmentos terminais, de embalagem para expedição. Às máquinas automatizadas da matriz corresponde, nas filiais (cf. o caso da indústria têxtil, da petroquímica e da eletrônica, por exemplo), o trabalho manual não-qualificado, recriando postos de trabalho repetitivos, submetidos à cadência da máquina, fatigantes, insalubres e perigosos (HIRATA, 2002, p. 118).

Já em 2003, Francisco de Oliveira tinha apreendido um elemento que será determinante nos anos em que focamos nosso estudo. Retomando uma citação já apresentada:

Em termos de PEA ocupada, fraca e declinante participação da PEA rural, força de trabalho industrial que chegou ao auge na década de 1970, mas decrescente também, e explosão continuada do emprego nos serviços" (OLIVEIRA, 2003, p. 133).

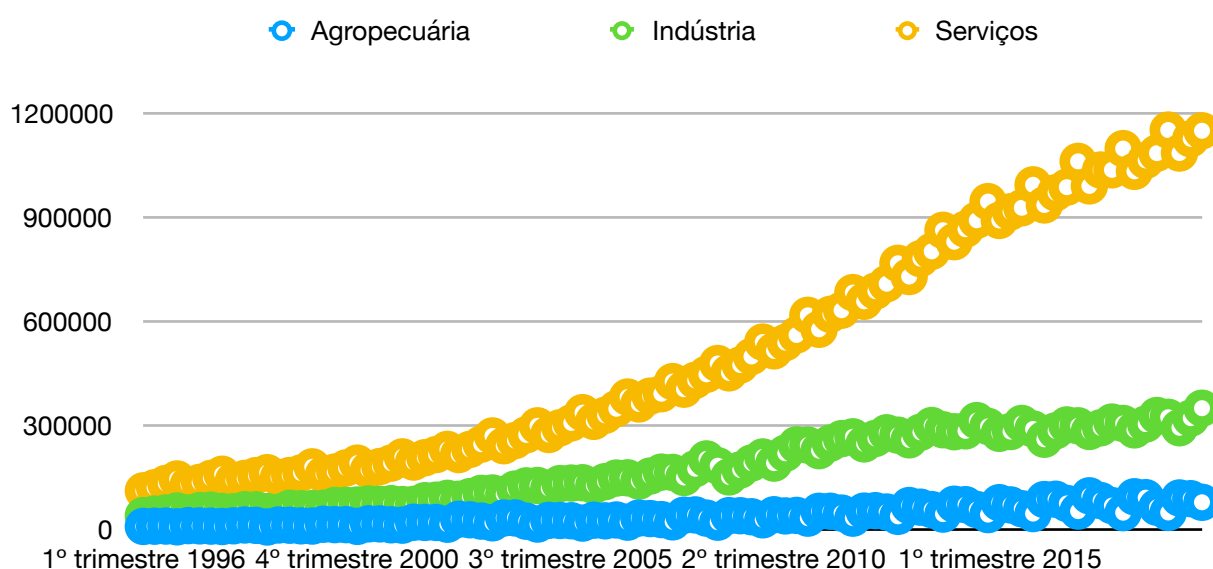
Esse movimento, de declínio do emprego rural e industrial e a “explosão continuada do emprego nos serviços”, não se modificou nos anos de governo do Partido dos Trabalhadores frente ao Executivo Federal, como nos mostra Márcio Pochmann, em seu estudo sobre o trabalho na base da pirâmide social brasileira (POCHMANN, 2012). É interessante pensar como se deu essa passagem de uma industrialização dependente - e de algum modo incompleta - para um predomínio do trabalho no setor de serviços.

Pierre Salama, num artigo intitulado "Reprimarización sin industrialización, una crisis estructural en Brasil", publicado em 2016, faz uma consideração sobre o que ele chamou de “desindustrialização precoce” que pode nos ajudar a ver como o “caráter confuso, complexo e contraditório” do desenvolvimento capitalista nos países atrasados se colocou aqui entre nós. Analisando o crescimento econômico nos anos recentes, e a crise que se seguiu a partir de 2014, Salama chama atenção de que “o crescimento mais elevado se faz em detrimento da indústria”. Segundo sua análise, houve um estancamento da produção industrial, que no início de 2014 se encontrava no mesmo nível de 2002, e que teria colapsado com a crise. Assim, ele faz uma consideração, que busca relacionar o desenvolvimento industrial com o crescimento do setor de serviços, que é bastante interessante para nosso problema:

Passado um certo estágio de desenvolvimento, é habitual constatar uma baixa relativa por parte do setor industrial no PIB em benefício dos serviços, sem que portanto haja necessariamente desindustrialização. O termo de desindustrialização é em geral reservado a uma baixa absoluta do valor agregado e/ou a uma redução relativa do peso da indústria nacional dentro da indústria mundial em uma economia aberta. Na América Latina esse fenômeno tem tendência a intervir mais cedo que nos países avançados, de onde o recurso ao qualificativo “precoce” utilizado quando o ingresso *per capita* no início do processo de desindustrialização corresponde à metade dos países avançados no momento em que esse processo tem início (SALAMA, 2016, s/p).

Esse processo pode ser claramente identificado quando olhamos para o crescimento de cada um desses setores da economia na produção de valores. Podemos perceber, claramente a crescente importância que o setor de serviços passa a adquirir no país nos últimos anos.

Gráfico 1 - Produção por setor econômico (em milhões de R\$) - valores a preços correntes (1996-2019)



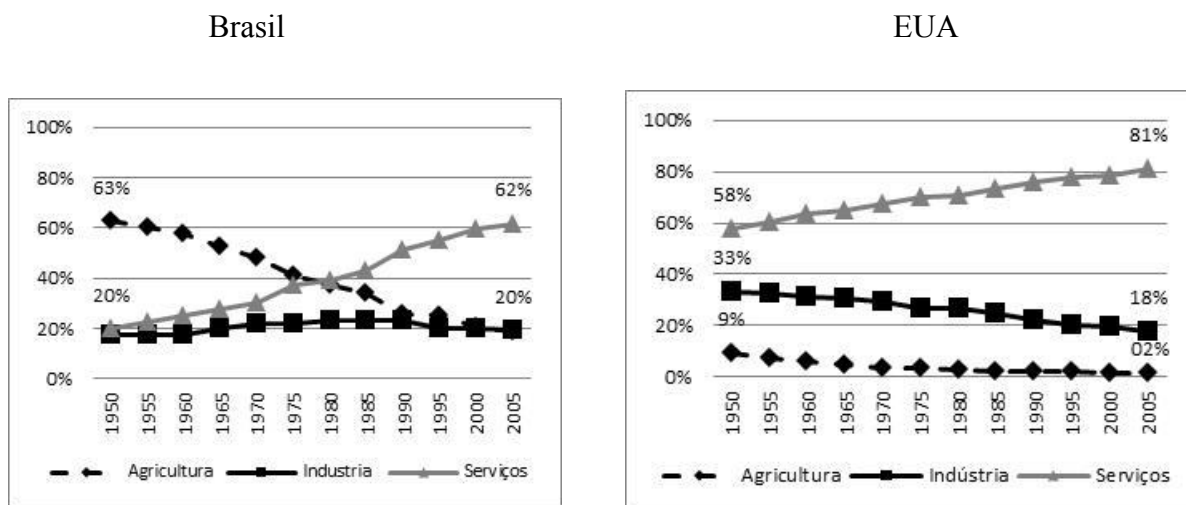
Fonte: elaborado com dados do IBGE - Contas Nacionais Trimestrais

Embora esses valores estejam postos de modo absoluto, podemos perceber, pela dinâmica do gráfico, que o setor de serviços passa a ter cada vez mais importância em relação ao total de riquezas produzidas no país.

Entretanto, temos que notar que esse crescimento se deu por um aumento - relativo e absoluto - de trabalhadores empregados no setor de serviços, que cresceu na proporção direta da diminuição dos postos de trabalho ocupados na agricultura

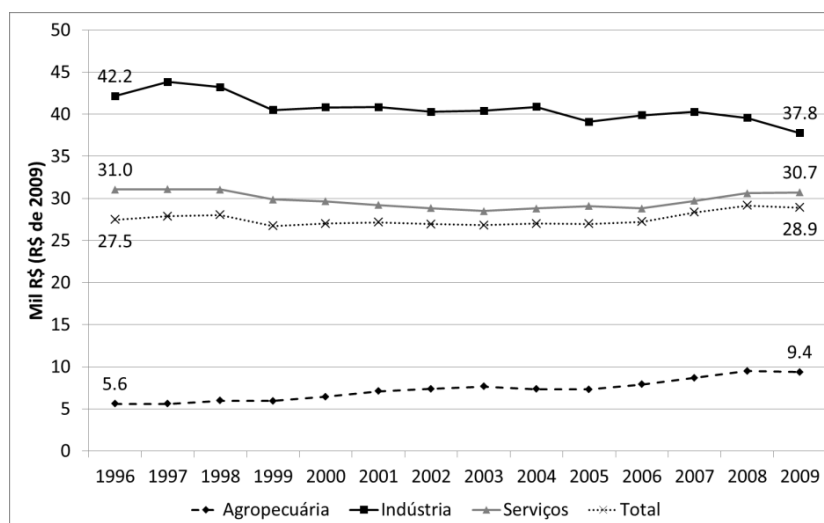
A título de exemplo, podemos comparar o Brasil com os EUA para percebermos como o crescimento dos postos de trabalho no setor de serviços se deu de maneira bastante distinta do que num país de desenvolvimento capitalista central, o que dá concreticidade tanto à “precocidade” do crescimento relativo do setor de serviços quanto ao carácter “confuso, complexo e contraditório” do nosso desenvolvimento.

Gráfico 2 - Participação no emprego por setor econômico - Brasil e EUA



Fonte: Groningen Growth and Development Center (MENEZES FILHO e outros, 2014)

Assim, cabe notar que aquele crescimento acentuado nos valores produzidos nos serviços se deu, sobretudo, pela expansão absoluta no número de trabalhadores empregados nesse setor, já que a produtividade do trabalho não apresentou crescimento.

Gráfico 3 - Produtividade do trabalho por macrossetor da economia (1996-2009)

Fonte: Sistemas de Contas Nacionais - IBGE (MENEZES FILHO e outros, 2014)

Assim, os governos de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) foram marcados por essas contradições no que diz respeito ao mercado de trabalho. A articulação de crescimento econômico com um, para falar como André Singer (2012), “reformismo fraco” gerou um tipo de relação específica entre a configuração do mercado de trabalho e as políticas educacionais. A combinação entre crescimento econômico, certa desconcentração de renda entre os que vivem do trabalho e as políticas sociais (as educacionais inclusas) criou uma forma de equilíbrio que se manteve por quase todo o período.

Entretanto, a alta taxa de ocupação e formalização do trabalho, o aumento relativo do salário mínimo e programas e políticas redistributivas possibilitadas pelo crescimento econômico do período não foram capazes de modificar as características estruturais do mercado de trabalho no país, impactando diretamente nos rumos das políticas educacionais no período.

Se comparados com o período anterior, os seis primeiros anos de governo Lula significaram um crescimento da participação dos salários na renda nacional. Entre 2004 e 2010 o peso relativo dos salários aumentou 10,3%. Entretanto, “o fortalecimento do mercado de trabalho resultou fundamentalmente na expansão do setor de serviços, o que significou a

difusão de nove em cada dez novas ocupações com remuneração de até 1,5 salário mínimo mensal” (POCHMANN, 2012, p. 10). A década de 2000, ainda segundo Pochmann,

apresentou uma alteração importante no padrão de trabalho da mão de obra brasileira, marcada por forte dinamismo nas ocupações geradas e no perfil remuneratório. Do total de 21 milhões de postos de trabalho criados na primeira década do século XXI, 94,8% foram com rendimento de até 1,5 salário mínimo mensal. Nas ocupações sem remuneração, houve a redução líquida de 1,1 milhão de postos de trabalho, enquanto na faixa de cinco salários mínimos mensais a queda total atingiu 4,3 milhões de ocupações. Em síntese, ocorreu o avanço das ocupações na base da pirâmide social brasileira. (POCHMANN, 2012, p. 27)

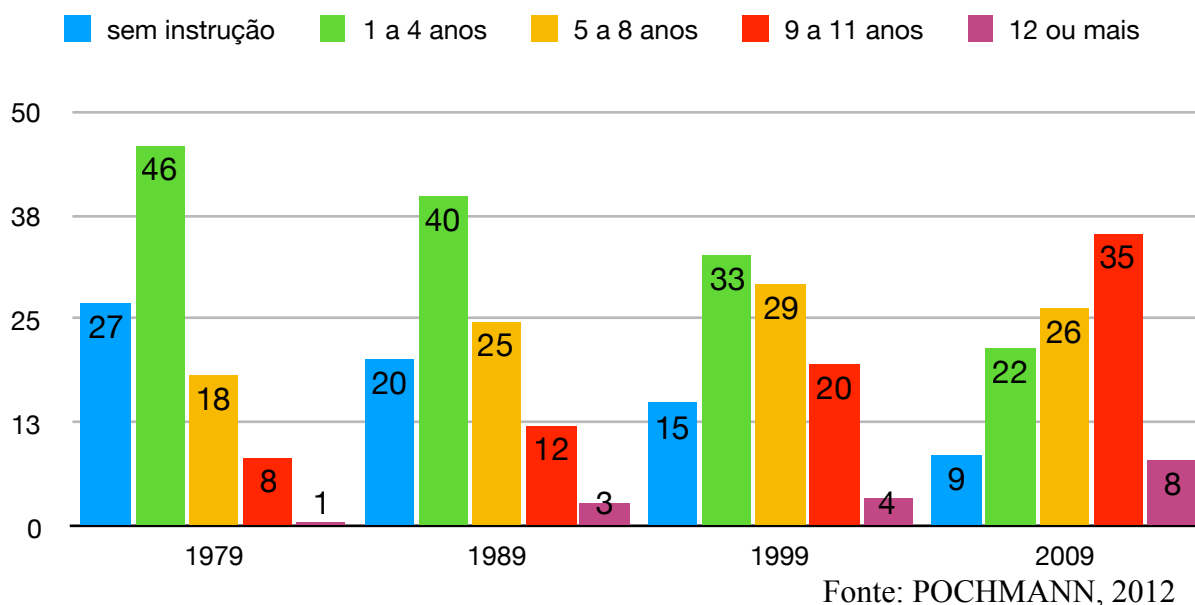
Na década de 2000, os empregos com remuneração até 1,5 salário mínimo foram os que mais cresceram, fazendo com que, por volta de 2009, os trabalhadores com essa faixa de remuneração representassem quase "metade do total das ocupações existentes" (POCHMANN, 2012, p. 28).

Entre esses trabalhadores, ainda seguindo a pesquisa de Márcio Pochmann, as profissões com maior expansão na década de 2000 foram os serviços (6,1 milhões de novos postos de trabalho, que corresponde a 31% da ocupação total). Na sequência, aparecem os trabalhadores do comércio (2,1 milhões), da construção civil (2 milhões), de escriturários (1,6 milhão), da indústria têxtil e de vestuário (1,3 milhão) e do atendimento público (1,3 milhão). “Somente essas seis profissões compreendem 14,4 milhões de novos postos de trabalho, o que equivaleu a 72,4% de todas as ocupações com remuneração de até 1,5 salário mínimo” (POCHMANN, 2012, p. 32). Assim, vemos um crescimento relativo da força de trabalho do setor terciário sobre o conjunto da classe trabalhadora.

Pochmann também registra um aumento na escolaridade exigida para as vagas abertas no período. Segundo sua pesquisa, na década de 2000, “o Brasil gerou 14,7 milhões de ocupações para trabalhadores de salário de base acima de 9 anos de estudo”, fazendo com

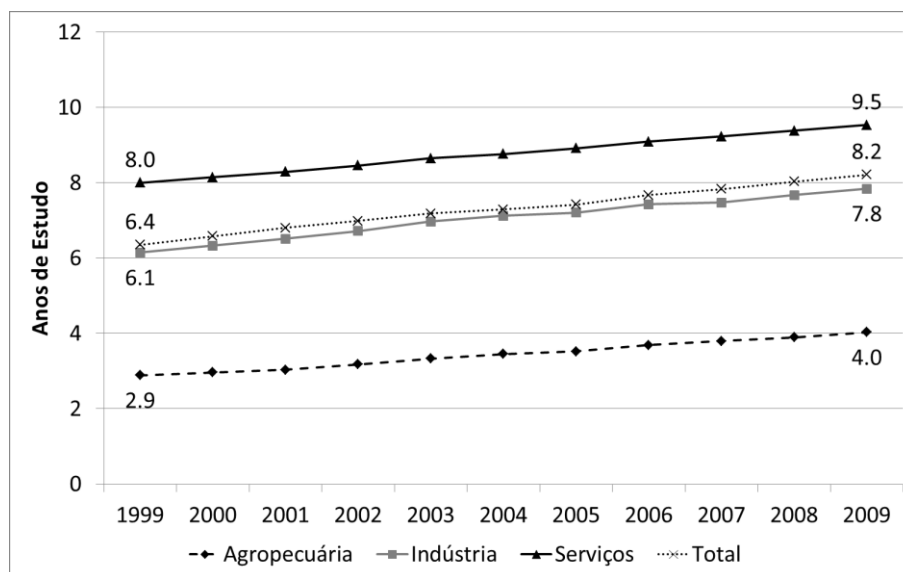
que a participação desses trabalhadores, em 2009, representasse 43% dos trabalhadores ocupados, contra 23,2% de dez anos antes (POCHMANN, 2012, p. 40).

Gráfico 4 - Evolução da composição dos trabalhadores de salário de base no Brasil, segundo anos de estudos (em%)



Essa crescente "geração de postos de trabalho para os que tem maior grau de escolaridade", fez com que “quase 85% do total das vagas abertas” se destinassem “a trabalhadores de salário de base com escolaridade equivalente ao ensino médio, ao passo que aos ocupados que possuíam ensino superior restou uma parcela bem menor do total de postos de trabalho” (POCHMANN, 2012, p. 35/6).

Parte dessa dinâmica pode ser explicada pela conjugação da expansão dos postos de trabalho no setor de serviços e a escolaridade média dos trabalhadores desse setor, que, a despeito da enorme heterogeneidade que o caracteriza, tanto em relação à qualificação quanto à remuneração, tem a maior escolaridade média entre os três macrosetores econômicos.

Gráfico 5 - Escolaridade média, por macrossetor econômico (1999-2009)

Fonte: PNAD/IBGE (MENEZES FILHO e outros, 2014)

Para Ruy Braga, isso significou uma mudança sociológica na composição da classe trabalhadora nas últimas décadas, com mais mulheres trabalhando e com um aumento da escolaridade, “a ponto de o diploma do ensino médio ter se transformado em um critério mínimo para a entrada no mercado de trabalho” (BRAGA, 2017, p. 104). De fato, ao longo da última década, “é possível perceber uma flagrante feminização da força de trabalho (as mulheres preencheram 60% das vagas criadas nos anos 2000), somada à ampliação do contingente assalariado jovem, não branco (70% das vagas) e com ensino médio completo (85% das vagas)” (BRAGA, 2016, p. 62). Para ele, o ciclo de progresso material decorrente da absorção de uma massa de trabalhadores pobres encontrou limites muito precisos: “o mercado de trabalho brasileiro tem demonstrado sérias dificuldades de oferecer empregos mais qualificados que aqueles facilmente encontrados, por exemplo, no setor de serviços pessoais ou na construção civil” (BRAGA, 2016, p. 57).

Pochmann faz outra consideração que também é importante para pensarmos o impacto da incorporação de um contingente “da base da pirâmide social” nesse mercado de trabalho, e que nos coloca uma questão para pensarmos as políticas educacionais do período. Para Pochmann, esse movimento de expansão dos empregos de baixa remuneração se mostrou compatível com a absorção do enorme excedente de força de trabalho gerado no período

anterior. Entretanto, “dada a intensidade desse movimento, a condição de país com a oferta ilimitada de mão de obra passa a ser questionada, pois começaram a aparecer sinais de escassez relativa de força de trabalho qualificada” (POCHMANN, 2012, p. 10).

Isso se dá porque o movimento do mercado de trabalho não opera em um único sentido. Ele é antes um movimento contraditório de desqualificação e qualificação. Contra a ideologia da qualificação linear do trabalho, típica dos apologetas da “sociedade do conhecimento” que teria emergido com a terceira revolução industrial e com a acumulação flexível, Ricardo Antunes nos mostra que as empresas capitalistas não são um todo homogêneo, nem se consideramos seus diversos setores, nem considerando apenas um único setor. Mesmo que reconheçamos a maior exigência de qualificação do trabalho em determinados setores do processo produtivo, devemos pensá-la de modo a apreender o seu processo desigual e combinado, ou seja, vendo o processo de intelectualização e desqualificação do trabalho como complementares, que se explicam somente no quadro da modernização capitalista: “ao mesmo tempo em que se visualiza uma tendência para a qualificação do trabalho, desenvolve-se também intensamente um nítido processo de desqualificação dos trabalhadores, que acaba configurando um processo contraditório que superqualifica em vários ramos produtivos e desqualifica em outros” (ANTUNES, 2000, p. 62).

Isso porque, dado o “caráter confuso, complexo e contraditório” do nosso desenvolvimento capitalista, sempre se atualiza num tipo de desenvolvimento que se utiliza do “trabalho manual não-qualificado, recriando postos de trabalho repetitivos, submetidos à cadência da máquina, fatigantes, insalubres e perigosos” (HIRATA), num contexto que articula as inovações da revolução molecular-digital com o puro uso da força de trabalho (OLIVEIRA).

Entretanto, não podemos nos conformar com a colocação discursiva dessa relação: temos que ser capazes de apreendê-la também de forma empírica.

Um estudo publicado conjuntamente pela CEPAL e pelas Nações Unidas, **La hora de la igualdad**: brechas por cerrar, caminos por abrir, em maio de 2010, nos fornece dados interessantes para pensarmos mais concretamente as relações entre o uso de tecnologias avançadas e o puro uso da força de trabalho. O estudo aponta para uma “heterogeneidade estrutural” que geraria grandes diferenças de produtividade entre os setores intensivos em

tecnologia, em matéria prima e em trabalho. A dispersão da produtividade se mostra bastante alta em todo o subcontinente, tomando por base de comparação a economia dos Estados Unidos da América.

Essa dispersão impacta diretamente sobre a estrutura de emprego no subcontinente. Embora tenha havido uma queda da participação de trabalhos em setores de baixa produtividade² entre os anos 2003 e 2008 (de 73% para 71,9% do total da força de trabalho empregada), ainda vemos que participação da população economicamente ativa que se encontrava empregada nesses setores era bastante elevada. Também é de se notar uma maior participação do emprego em setores de alta produtividade³ no mesmo período (que passou de 7,3% para 8,1%). Os setores de média produtividade⁴ tiveram uma pequena variação para mais no mesmo período (passando de 19,7% para 20% da participação no total de empregos) (CEPAL/UN, 2010, p. 100). Entretanto, mesmo com essas oscilações, temos que notar que os setores de baixa produtividade responderam, em 2008, por quase 72% da força de trabalho empregada na América Latina.

Quadro 1 - América Latina (países selecionados): Estrutura de emprego (1990-2008)

	1990	1998	2003	2008
Setores de alta produtividade	7,9	7,0	7,3	8,1
Setores de média produtividade	23,1	20,7	19,7	20,0
Setores de baixa produtividade	69,0	72,3	73,0	71,9
Total	100	100	100	100

Fonte: CEPAL/UN (2010)

² Agricultura, construção, comércio e serviços comuns e pessoais.

³ Mineradora, energia e finanças.

⁴ Indústria e transporte.

Mais interessante ainda são os dados relativos à participação de distintos tipos de empresas no total de empregos e sua produtividade relativa. Tomando por base países como Argentina, Brasil, Chile e México temos a seguinte participação dos distintos tipos de empresas no total de empregos, no PIB e nas exportações:

Quadro 2 - América Latina (países selecionados): participação dos distintos tipos de empresas no emprego, no PIB e nas exportações (em %)

	microempresa	pequenas empresas	empresas médias	Grandes empresas
Emprego	30,4	16,7	14,2	38,7
PIB	7,3	9,8	11,4	71,5
Exportações	0,2	1,8	6,4	91,6

Fonte: CEPAL/UN (2010)

Quando cruzamos esses dados com outro fornecido na mesma pesquisa, podemos ter uma dimensão do quanto o processo de imbricação de avanços tecnológicos e puro uso da força de trabalho impactam entre nós. A tabela seguinte mostra a produtividade relativa das micro, pequenas e médias empresas em relação às grandes empresas em vários países selecionados:

Quadro 3 - Produtividade relativa dos distintos agentes em relação às grandes empresas (em %)

	microempresas	pequenas empresas	empresas médias	grandes empresas
Argentina	24	36	47	100
Brasil	10	27	40	100
Chile	3	26	46	100
México	16	35	60	100
Peru	6	16	50	100
Alemanha	67	70	83	100
Espanha	46	63	77	100
França	71	75	80	100
Itália	42	64	82	100

Fonte: CEPAL/UN (2010)

Por esses dois quadros, podemos perceber uma enorme distância entre as grandes empresas e as demais em termos não só de importância econômica em relação ao PIB, mas também em relação às suas produtividades. No Brasil, a distância entre as grandes e médias empresas, em produtividade relativa, supera a distância entre as grandes e microempresas de países como Alemanha, Espanha, França e Itália. A média de produtividade das empresas de porte médio não ultrapassa 40% da produtividade das grandes empresas. As microempresas brasileiras alcançam apenas 10% da produtividade das grandes empresas. Devemos frisar também que apenas 38,7% dos postos de trabalho estão nas grandes empresas, ou seja, todo o restante da classe trabalhadora está em postos de trabalho que alcançam, no máximo, 40% da produtividade dessas grandes empresas, sendo que mais de 30% estão em postos de trabalho com até um décimo da produtividade dessas.

Segundo o relatório da CEPAL e das Nações Unidas, essa "elevada heterogeneidade que existe também dentro das empresas de menor tamanho relativo" terá impactos para as políticas públicas no Brasil, "já que é necessário contar com diferentes programas, instrumentos e metodologias de intervenção para tomar em conta as variações que

existem nesse conjunto heterogêneo de agentes” (CEPAL/UN, 2010, p. 102), o que, por conseguinte, também trará impactos para as políticas educacionais.

Por outro lado, o Brasil apresentou uma crescente inversão em Pesquisa e Desenvolvimento nos últimos anos, atingindo o patamar de mais de 1% do PIB nacional. Se compararmos o investimento em Pesquisa e Desenvolvimento do Brasil com países como Japão e Estados Unidos, veremos que o percentual do PIB gasto com o desenvolvimento de inovações permanece baixo, já que o Japão investia cerca de 3,6% do PIB e os EUA 2,6%, isso sem levar em conta que o PIB per capita desses países é significativamente maior que o nosso. Entretanto, se compararmos os investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento do Brasil com o conjunto da América Latina podemos perceber outra tendência: o investimento nacional em Pesquisa e Desenvolvimento além de ser significativamente maior no Brasil que no conjunto da América Latina, seguiu uma tendência mais acentuada de crescimento, como podemos ver na tabela a seguir:

Quadro 4 - Gastos em Pesquisa e Desenvolvimento (em percentual do PIB)

	1998-2002	2002-2006	2007
Brasil	0,56	0,92	1,02
América Latina	0,54	0,57	0,63

Fonte: CEPAL/UN (2010)

Também é importante assinalar que há uma sensível diferença no que diz respeito às fontes de investimento em Pesquisa e Desenvolvimento na América Latina em relação às economias centrais. Na América Latina como um todo, o Estado continua sendo a principal fonte de investimento em Pesquisa e Desenvolvimento, com um aporte médio de mais de 50% do total. Já nos países de capitalismo central, o principal agente de financiamento e da execução de atividades de ciência e tecnologia é o setor privado, chegando a representar mais de 65% num país como os Estados Unidos da América (CEPAL/UN, 2010, p. 109).

1.1 - O *momento predominante* diante da polarização das competências

Esses dados fornecidos pelo estudo da CEPAL/UN evidenciam a tendência que Acácia Kuenzer chamou de “polarização das competências”. Para Kuenzer, a despeito do discurso dominante sobre as formas de recomposição da unidade entre trabalho intelectual e manual na organização do trabalho flexível, a análise concreta do exercício laboral nos mostra que, na prática, o poder de decidir e de criar ciência e tecnologia, de intervir nos processos cada vez mais centralizados tecnológica e gerencialmente nunca estiveram tão distantes dos trabalhadores.

Acirra-se, ao contrário do que diz o novo discurso do capital, a cisão entre o trabalho intelectual, que compete a um número cada vez menor de trabalhadores, com formação flexível resultante de prolongada e contínua formação de boa qualidade, e o trabalho instrumental, cada vez mais esvaziado de conteúdo (KUENZER, 2005, p. 90).

Entretanto, em que pese o maior investimento em Pesquisa e Desenvolvimento no último decênio, vimos que a produtividade nacional permanece bastante baixa em relação aos países de capitalismo central, bem como podemos ver uma enorme distância entre os níveis de produtividade das grandes empresas e as médias, pequenas e microempresas que, em seu conjunto, são responsáveis por mais de 60% das contratações, o que coloca a questão de qual é o *momento predominante*⁵ nessa polarização.

Esse *momento predominante* pode ser indiretamente apreendido pela evolução do saldo líquido médio anual das ocupações geradas por faixa salarial, que nos anos 2000 gerou, em média 1,99 milhão de postos de trabalho que pagam até 1,5 salário mínimo, 616 mil que pagam entre 1,5 e 3 salários mínimos, havendo, por outro lado, uma redução nos postos de

⁵ “(...) enquanto a reciprocidade dialética das múltiplas interações tendenciais define as características de qualquer tendência ou contra-tendência particular em relação à configuração global das forças e determinações sociais dadas, não se pode falar de relativismo histórico e 'equidistância de Deus' no espírito da historiografia pós-rankeana. Em cada caso, um dos lados (ou aspectos principais) das várias tendências mencionadas acima afirma-se como dominante – isto é, na terminologia de Marx, constitui o momento predominante do complexo dialético em foco – através da trajetória global do desenvolvimento capitalista. É assim, apesar de (consideradas nos termos de sua própria história particular) essas tendências poderem apresentar grandes variações, e mesmo inversões completas, entre uma fase e outra da história do capital global” (MÈSZÁROS, 2002, p. 654).

trabalho que pagam mais de 3 salários mínimos na ordem de 397 mil (POCHMANN, 2012, p. 19). Mesmo que não seja uma relação direta e necessária - para cada caso particular - entre valor do salário e qualificação exigida, sabemos que essa relação expressa uma tendência geral do mercado de trabalho atual, o que nos leva a pensar que mesmo nas grandes empresas, que têm uma produtividade relativa maior, também se reproduz postos de trabalho com baixos salários e, por conseguinte, baixa exigência técnica.

Assim, vemos um tipo de desenvolvimento capitalista que terá que impactar diretamente nos rumos das políticas educacionais e da formação da força de trabalho. Um tipo de desenvolvimento que se utiliza do "trabalho manual não-qualificado, recriando postos de trabalho repetitivos, submetidos à cadência da máquina, fatigantes, insalubres e perigosos" (HIRATA), num contexto que articula as inovações da revolução molecular-digital com o puro uso da força de trabalho (OLIVEIRA) e o crescente e precoce desenvolvimento relativo do setor de serviços (SALAMA). Um mercado de trabalho que exige crescente grau de escolarização apesar de ter dificuldade de criar postos de trabalho qualificado (BRAGA), mas que, contraditoriamente, começa a dar sinais de escassez relativa de trabalhadores qualificados (POCHMANN), num contexto de imensa "heterogeneidade estrutural" do mercado de trabalho (CEPAL/UN), que configura "um processo contraditório que superqualifica em vários ramos produtivos e desqualifica em outros" (ANTUNES), o que nos coloca diante da "polarização das competências" (KUENZER). A questão é: que tipo de qualificação ou competência profissional passa a ser exigida dessa classe trabalhadora e que a política educacional deverá produzir?

1.2 - Trabalho, educação e políticas educacionais

O que de imediato podemos perceber, é que precisamos ver a relação entre trabalho e educação para além do trabalho produtivo fabril. A passagem analítica do operariado para a classe-que-vive-do-trabalho (ANTUNES, 2002) nos coloca essa necessidade. Além do mais, temos que ter em conta que a educação não responde somente às necessidades da indústria, mas ela deve formar a força de trabalho para os diversos setores da economia.

István Mészáros (2006), em seu livro **A teoria da alienação em Marx**, dizia que nenhuma sociedade pode perdurar sem seu sistema próprio de educação. Ele acentuava que “apontar apenas os mecanismos de produção e troca para explicar o funcionamento real da sociedade capitalista seria bastante inadequado”. Para ele, as sociedades só existem “por intermédio dos atos dos indivíduos particulares que buscam realizar seus próprios fins”. Assim, segue ele, “a questão crucial, para qualquer sociedade estabelecida, é a reprodução bem-sucedida de tais indivíduos, cujos ‘fins próprios’ não negam as potencialidades do sistema de produção dominante”. Para Mészáros essa é “a verdadeira dimensão do problema educacional”, onde a “educação formal” não seria mais do que “um pequeno segmento dele”.

Isso porque, seguindo o Antonio Gramsci dos **Cadernos do Cárcere**, “não há nenhuma atividade humana da qual se possa excluir qualquer intervenção intelectual - o *Homo faber* não pode ser separado do *Homo sapiens*”.

Assim, a educação seria solicitada num duplo sentido: “além da reprodução, em escala ampliada, das múltiplas *habilidades* sem as quais a atividade produtiva não poderia ser levada a cabo, o complexo sistema educacional da sociedade é também responsável pela produção e reprodução da estrutura de *valores* no interior da qual os indivíduos definem seus próprios objetivos e fins específicos”. Segue o autor:

As relações sociais de produção reificadas sob o capitalismo não se perpetuam *automaticamente*. Elas só o fazem porque os indivíduos particulares *interiorizaram* as pressões externas: eles adotam as perspectivas gerais da sociedade de mercadorias como os limites inquestionáveis de suas próprias aspirações (MÉSZÁROS, 2006, pp 263/4).

Esse acento dado por Mészáros, ainda em 1970, segue sendo um bom ponto de partida para compreendermos a educação, em geral, e a “educação formal”, particularmente. Embora escrito antes das profundas transformações sofridas pelo modo de produção capitalista desde os anos 1970, com sua crise estrutural e seu processo de reestruturação produtiva, o duplo problema que Mészáros nos coloca para pensarmos a educação segue bastante frutífero. Pensar a educação simultaneamente agindo na estrutura e na superestrutura ainda nos parece a maneira mais concreta de aprendermos esse fenômeno.

Mesmo que seja certo dizer que a educação formal não encerra o problema da educação na reprodução da sociedade, devemos dizer que o aumento do sistema educativo formal (tanto em abrangência quanto em duração) nos leva a tratá-lo como algo além de “um pequeno segmento dele” e, parece, tem ganhado cada vez mais importância. Somos, apesar dos pesares, uma sociedade cada vez mais escolarizada.

Mas a questão mais importante a ser colocada em perspectiva histórica não é essa, isoladamente. O que nos importa aqui é compreender, no quadro das transformações recentes do capitalismo na periferia, inclusive de expansão do sistema educativo formal, os pesos que assumem a “reprodução, em escala ampliada, das múltiplas *habilidades* sem as quais a atividade produtiva não poderia ser levada a cabo” e a “produção e reprodução da estrutura de *valores* no interior da qual os indivíduos definem seus próprios objetivos e fins específicos”. Entretanto, aqui ainda estaríamos numa discussão em geral sobre as relações entre educação e reprodução das condições de produção do capitalismo, embora buscando compreendê-lo num quadro específico. Isto ainda não nos basta, já que queremos compreender como as políticas educacionais se inserem neste quadro.

Assim, precisamos tirar algumas consequências do quadro desenhado acima, sobre o mercado de trabalho e a forma do desenvolvimento capitalista na periferia. A questão é, novamente, saber no interior de um processo histórico concreto, qual é o seu *momento predominante* na relação entre “reprodução ampliada das múltiplas *habilidades*” e da “produção e reprodução da estrutura de *valores*” que legitima o sistema. Ou, para dizer de outra forma, no quadro da “polarização das competências” e do predomínio do emprego em setores de baixa produtividade, numa economia fortemente heterogênea, como as políticas educacionais responderiam e impulsionariam a formação da força de trabalho nesse contexto.

Barbara Freitag, em seu livro **Escola, Estado e Sociedade**, nos oferece uma definição que nos aproxima mais de nosso problema. Com um forte acento das teorias da reprodução, essa autora define a política educacional como “a ação do Estado tanto no nível da estrutura quanto da infraestrutura” (FREITAG, 2005, p. 135).

Freitag busca compreender o Estado, autor da política educacional, num “sentido lato como a conjunção de aparelhos repressivos (instância da sociedade política) e aparelhos ideológicos (instância da sociedade civil), ambos atuando a seu modo como mediadores dos interesses da classe hegemônica. Estes interesses foram identificados como sendo os da preservação das relações de produção e de classe” (FREITAG, 2005, p. 135).

Assim, Freitag busca situar a política educacional ao nível da legislação e do planejamento educacional na instância da sociedade política, e a realidade educacional na instância da sociedade civil. Para ela, “planejamento e legislação são tentativas de reajustar a lei à realidade ou esta a uma nova lei”. E segue:

Isso não quer dizer que a política educacional se reduza às instâncias da superestrutura. Ela atua - isto sim - ao nível da superestrutura, mas visando a funcionalidade da infra-estrutura. Assim, não só a política educacional tem suas raízes na infra-estrutura, como sua realização nas instâncias da superestrutura visa a reposição das relações de produção (infra-estrutura). São, portanto, o ponto de partida e de chegada da política educacional, sendo ambas as instâncias do Estado etapas intermediárias ou de *passagem*. Na política educacional pode-se demonstrar como o Estado é o mediador - sob a aparência de uma instância autônoma e defensora de interesses universais - dos interesses da classe hegemônica (FREITAG, 2005, pp. 135/6).

Embora partindo de referenciais distintos, percebemos um ponto em que podemos explorar a relação entre a formulação de István Mészáros e a de Barbara Freitag. Para ambos, a educação se situa simultaneamente na esfera da estrutura econômica e da superestrutura ideo-política, ou dito de outra forma, ela reproduz, simultaneamente as habilidades necessárias para o desempenho do trabalho e sua legitimação ideológica. No caso da

“educação formal”, essa relação passa a ser cada vez mais mediada pelo Estado via suas políticas educacionais.

Assim, vemos que o Estado desempenha um papel fundamental nesse processo. Entretanto, como mostraremos nas análises das políticas educacionais dos anos de governo do PT, esse papel coloca uma relação entre Estado e mercado que não pode ser desprezado se quisermos compreender concretamente os rumos das políticas educacionais do período.

Isso porque, como bem pontua Carolina de Roig Catini,

não seria possível analisar a privatização do direito à educação somente a partir de uma interpretação unilateral do empresariado, com seus grandes conglomerados, disputando a entrada na “esfera pública” da educação, uma vez que o Estado tem sido o agenciador dos processos de articulação que incentivou e fortaleceu a simbiose entre setores, criando sistemas híbridos a partir de repasses de verba pública proveniente da arrecadação de impostos, da abertura de canais de participação do empresariado nas políticas educacionais, e de uma série de medidas que agigantou o poder do capital não apenas na educação, mas diante do próprio conflito entre capital e trabalho (CATINI, 2018, p. 27).

Nesse quadro de relações entre trabalho, educação e políticas educacionais, precisamos de um conceito capaz de compreendê-los como momentos de uma mesma totalidade.

Antonio Gramsci dizia que filosofia, política e economia, se são elementos constitutivos de uma mesma concepção de mundo,

deve existir necessariamente, em seus princípios teóricos, convertibilidade de uma na outra, tradução recíproca na linguagem específica própria de cada elemento constitutivo: um está implícito no outro e todos, em conjunto, formam um círculo homogêneo (GRAMSCI, 1999, p. 209).

Dessa forma, o conceito de “tradutibilidade recíproca das linguagens científicas” nos ajuda a compreender aqueles momentos no quadro de uma mesma totalidade, como diz Guiliano Guzzone:

A “tradutibilidade” subverte o dualismo “estrutura/superestrutura”, enquanto permite conceber a multiplicidade de relações sociais e de conjunto a unidade do conteúdo político que cada um expressa de uma forma diferente; onde cada uma de tais “relações” tem uma dimensão cultural-ideológica e uma prático-material (GUZZONE, 2019).

A partir dessa argumentação de Gramsci, buscaremos compreender, não apenas como as políticas educacionais refletem a divisão social e hierárquica do trabalho no país, mas também como elas a reforçam.

1.3 - Heterogeneidade da classe trabalhadora e o *sistema de dualidades*

Como vimos, em sua experiência imediata, a classe trabalhadora não pode ser tomada como um todo homogêneo. Entendida como “classe-que-vive-do-trabalho” (ANTUNES, 2002), devemos considerar o leque imenso de distinções e gradações que se abre. As diferenças se mostram desde o componente “renda” até as questões da qualificação e da formação cultural. Daí termos que levar a sério a colocação feita por Maria Alice Nogueira de que “o exame das relações das classes com a instituição escolar requer que se situe a análise ao nível das frações de classe” (NOGUEIRA, 1991).

Assim, se classicamente, tratávamos a dualidade escolar como a separação entre uma escola propedêutica e uma escola diretamente profissionalizante, hoje precisamos perceber como este quadro se complexifica e se multiplica em diversos níveis e modalidades da educação formal.

Gramsci dizia, em seus **Cadernos do Cárcere**, que a escola é o “instrumento para elaborar os intelectuais de diversos níveis”, e que “a complexidade da função intelectual nos vários Estados pode ser objetivamente medida pela quantidade de escolas especializadas e pela sua hierarquização: quanto mais extensa for a ‘área’ escolar e quanto mais numerosos forem os ‘graus’ ‘verticais’ da escola, tão mais complexo será o mundo cultural, a civilização de determinado Estado” (GRAMSCI, 2001, p. 19).

A questão é saber se no ornitorrinco, que é a forma capitalista na periferia, a ampliação dos graus verticais representam imediatamente o aprofundamento e ampliação da intelectualidade de cada indivíduo e a multiplicação e aperfeiçoamento das especializações. Pois junto à ampliação dos níveis verticais da escolarização, também temos percebido uma ampliação horizontal, que parece repor a questão da dualidade em cada nível vertical da educação formal.

O que podemos perceber é que, dada a heterogeneidade do mercado de trabalho deverá haver também uma heterogeneidade na formação da força de trabalho. Assim, pensamos que as formulações da dualidade escolar precisam ser complexificadas. Não parece que há, como apontaram Baudelot e Establet no clássico **A escola capitalista na França**, apenas dois sistemas escolares que corresponderiam às duas classes fundamentais do modo de produção capitalista. Parece-nos que, neste campo, a coisa fica bem mais complexa,

respondendo à complexidade da própria heterogeneidade que marca a classe trabalhadora hoje.

Assim, como argumenta Lalo Watanabe Minto, escrevendo sobre a educação superior, precisamos superar as formulações genéricas de que a educação simplesmente prepara para o trabalho, mas precisamos desvendar o tipo de preparação que certos capitais requerem da educação.

Limitar-se a dizer, portanto que a educação superior *prepara para o trabalho* - ou prepara a força de trabalho - porque se trata de uma sociedade capitalista, sem especificar sob quais condições isso se dá e de que tipo de trabalho se está falando, não passa de uma generalidade, uma abstração, mas muito propícia aos interesses da manutenção do *status quo* (MINTO, 2016, p. 375/6).

Assim, seguindo a indicação de Gramsci e da realidade concreta do mercado de trabalho no Brasil, se desenha um verdadeiro *sistema de dualidades* que busca responder às habilidades necessárias que se situam entre os pólos da superqualificação e do trabalho desqualificado. Ou, dito de outra forma, o "sistema de dualidades" não se situa apenas no campo das classes fundamentais, mas precisa responder também a certa estratificação no seio da classe trabalhadora, formando desigualmente suas frações.

Assim, nos capítulos seguintes, buscaremos mostrar a forma como a dualidade estrutural também age sobre os diversos estratos da classe trabalhadora, promovendo uma formação desigual em seus diversos níveis e modalidades e como a política educacional dos governos do PT a promoveram.

O que se levanta é um *sistema de dualidades* em que podemos perceber tanto a dualidade estrutural básica da sociedade capitalista, as formas de “dualidade invertida”, mas também um complexo sistema que vai além da distinção entre o propedêutico e o profissionalizante, mas que também se reproduz no interior da educação profissionalizante e da educação superior.

Esse *sistema de dualidades* não é uma invenção das políticas educacionais do PT. Mas foi nos anos de seu governo que suas características ficaram mais claras, sobretudo, pela ação decisiva do Estado em promovê-las, como veremos a seguir.

Capítulo 2 - A educação profissional

Já desde a campanha eleitoral, a coligação que elegeria Luiz Inácio Lula da Silva conferiu grande importância à educação profissional. As políticas para a educação profissional que seriam implementadas nos primeiros mandatos do PT frente ao executivo federal foram esboçadas no documento **Uma escola do tamanho do Brasil**, que faz parte do programa de governo da coligação “Lula presidente” (PT, PCdoB, PL, PMN e PCB) para as eleições de 2002 e que conteria as principais propostas para serem levadas a cabo até 2006.

Partindo de um diagnóstico de que o número de matrículas e de funções docentes na educação profissional promovida pelo MEC são “extremamente baixos para um país que precisa garantir trabalho qualificado para milhões de jovens, mesmo levando em conta a formação oferecida pelo Sistema ‘S’”, a então candidatura encabeçada por Luiz Inácio Lula da Silva dizia que

a formação profissional específica e continuada é uma necessidade permanente, tanto pelas condições objetivas de milhões de jovens e adultos que a buscam e dela necessitam, quanto pelas necessidades econômicas e pela mudança da base técnica do processo produtivo (PT, 2002).

Assim, colocava a necessidade de que

os governos, nos três níveis, precisam empenhar-se para garantir acesso à alfabetização, à escolarização básica e à educação profissional a 65 milhões de trabalhadores jovens e adultos que foram excluídos do ensino fundamental completo na idade apropriada (PT, 2002).

Nesse documento já podemos encontrar tanto uma crítica ao Decreto 2.208/1997 - que interditou a possibilidade de o ensino técnico poder ser oferecido de forma articulada com o Ensino Médio -, descrito no documento como “uma legislação reguladora com equívocos conceituais que promoveu alterações tanto na educação profissional como no ensino médio

sem a necessária apreciação do Congresso Nacional”, quanto a proposta de “promover [...] a revisão da estrutura do ensino médio e profissional estabelecida pelo Decreto 2.208/1997⁶, culminando com o envio de um Projeto de Lei ao Congresso Nacional”. Assim, a revogação desse Decreto foi colocada como uma meta para o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

Apesar de o documento de campanha criticar o fato de Fernando Henrique Cardoso ter alterado a legislação via um decreto, “sem a necessária apreciação do Congresso Nacional”, Lula também recorreu a um decreto presidencial (Decreto 5.154/2004⁷) para reestabelecer a possibilidade de o ensino técnico ser oferecido na forma integrada ao Ensino Médio. Foi só em 16 de julho de 2008, com a Lei 11.741/2008⁸, que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva passou pelo Congresso Nacional um Projeto de Lei sobre essa questão.

Além da proposta explícita de se superar o Decreto 2.208/1997, o documento de campanha também traz, no quesito a educação profissional:

1. Colocar a formação profissional como o catalisador da superação da exclusão educacional no Brasil; 2. Implementar uma política pública nacional de educação profissional que priorize, de forma integrada e/ou articulada, a alfabetização, a elevação da escolaridade e a formação profissional dos 65 milhões de trabalhadores jovens e adultos, em especial os desempregados, chefes de família, mulheres, jovens em busca do primeiro emprego e em situação de risco social, portadores de deficiências e membros de etnias que sofrem discriminação social; 3. Envolver e articular as redes públicas e privadas existentes, incluindo o

⁶ DECRETO Nº 2.208, DE 17 DE ABRIL DE 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. (Revogado pelo Decreto nº 5.154, de 2004).

⁷ DECRETO Nº 5.154 DE 23 DE JULHO DE 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências.

⁸ LEI Nº 11.741, DE 16 DE JULHO DE 2008. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica.

Sistema S, com ampla participação dos segmentos representativos da sociedade nessa política pública de educação profissional; 4. Constituir uma rede pública de educação profissional, incluindo a criação de Centros Públicos de Formação Profissional, que consolide a importância dessa formação e seja uma trajetória opcional de educação profissional para as pessoas na etapa correspondente ao ensino médio e espaço de capacitação permanente para os trabalhadores; 5. Prover a formação profissional como uma necessidade permanente diante das transformações intensas e contínuas no mundo do trabalho, para um verdadeiro desenvolvimento sustentável do Brasil; 6. Articular a política nacional de formação profissional com a política nacional de geração de emprego, trabalho e renda, com ênfase na promoção da economia solidária e de micro, pequenos e médios empreendimentos sustentáveis; 7. Mobilizar um consórcio de financiamento para a implementação da política nacional de educação profissional com recursos públicos (incluindo recursos do FAT), privados e oriundos de cooperação internacional; 8. Fortalecer a rede de escolas técnicas federais e Centros Federais de Educação Tecnológica dispondo-lhes recursos humanos e materiais adequados; 9. Promover com ampla participação dos segmentos sociais envolvidos a revisão da estrutura do ensino médio e profissional estabelecida pelo Decreto 2.208/97, culminando com o envio de um Projeto de Lei ao Congresso Nacional (PT, 2002).

Não se trata, para os objetivos de nossa pesquisa, de destrinchar todos esses elementos. Para o que nos interessa, podemos notar que, já no programa de governo, Lula propunha formas de articulação entre, por um lado, a constituição de uma rede pública de educação profissional, o fortalecimento das escolas técnicas federais e dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), a revogação do Decreto 2.208/1997, que proibia a oferta

do Ensino Técnico Integrado ao Ensino Médio e, por outro, a articulação e envolvimento das redes públicas e privadas, “incluindo o Sistema S”, como formas de encaminhar sua política no campo da formação profissional.

Como veremos neste capítulo, a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, a volta da possibilidade do Ensino Técnico Integrado ao Ensino Médio e a forma de articulação e envolvimento das redes públicas e privadas, "incluindo o Sistema S", marcaram o carácter contraditório das políticas no período de governo do PT, para além do primeiro governo de Lula.

Assim, neste capítulo, iremos discutir algumas políticas para a Educação profissional levadas a cabo durante os governos Lula e Dilma. Nele, nos centraremos, por um lado, na expansão da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia e, por outro, nas políticas de expansão das matrículas que o governo promoveu nas instituições privadas de ensino, sobretudo via Bolsa-Formação pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), que, como veremos, teve grande impacto sobre a expansão do setor privado no oferecimento da Educação profissional, com forte participação do chamado Sistema S.

Assim, não discutiremos todos os programas reunidos no Pronatec, mas refletiremos principalmente sobre aqueles que tiveram maior impacto tanto para a expansão de matrículas nessa modalidade de ensino, quanto no orçamento da educação profissional, a saber, a expansão da Rede Federal e a chamada Bolsa-Formação.

Novamente é importante dizer que discutiremos essas políticas, sobretudo, pelos seus resultados, centrando-nos nas categorias de *privatização*, *dualidade* e *inconsistência*.

Para já adiantarmos algumas conclusões da nossa análise, podemos dizer que apesar da importante expansão da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, o balanço final do conjunto das políticas para essa modalidade de ensino foi sua maior privatização, já que as matrículas no setor privado tiveram um aumento relativo durante o período.

Mas não é só no número de matrículas por dependência administrativa, seja pública ou privada, que se mostra a qualidade das políticas para a educação profissional dos governos petistas. Ela também se expressa por reproduzir certa dualidade nesta modalidade de formação. Como veremos, também apesar da importante iniciativa de integração do Ensino Técnico com o Ensino Médio, a maior expansão de matrículas se deu na forma de cursos

técnicos concomitantes e/ou subsequentes e cursos curtos de qualificação profissional, que representam uma formação profissional bastante aligeirada.

Como mostraremos neste capítulo, o Pronatec foi o grande responsável por essa expansão privatista e precária da educação profissional, contrabalançando os ganhos obtidos pela expansão da Rede Federal e da volta do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio.

Por último, veremos que essa opção de expansão privatista da educação profissional cobrou um grande preço diante da crise capitalista e da queda da economia no país, mostrando-se uma forma inconsistente de expansão da educação.

2.1 - Primeiras diretrizes para a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e a volta do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio

Desde que assumiu o executivo federal em 2003, o governo do PT colocou a questão da educação profissional no centro das políticas educacionais do governo federal. Assim, o novo governo precisava explicitar o princípios que norteariam sua política para essa modalidade de ensino.

Em consonância com o exposto no documento **Uma escola do tamanho do Brasil**, a Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SETEC/MEC) buscou sistematizar esses princípios no documento "Proposta de Políticas para a Educação Profissional e Tecnológica", publicado em dezembro de 2003 (SETEC/MEC, 2003). Segundo o documento,

a educação profissional e tecnológica tem que ter, necessariamente, a intencionalidade estratégica do desenvolvimento, recusando, pois, reduzir o seu alcance a mera adaptação da formação escolar e para-escolar a necessidades dos empregadores, das forças vivas, do mercado de trabalho, sempre imprecisamente esclarecidas, o que vem a ser, em regra, definidas em função do estado conjuntural de diversas relações de força. Avanços substantivos poderão ser possíveis no esclarecimento da questão levando-se em conta que o sistema educativo, não constituindo apenas um subproduto da estrutura social, antes um campo de forças nela atuante, deverá estar atento à organização social do trabalho, sob pena de os mesmos progressos educativos desencadearem efeitos sociais perversos (SETEC/MEC, 2003, p. 6).

Assim, a SETEC/MEC coloca a educação profissional como um dos elementos estratégicos do desenvolvimento, alertando que essa formação não pode estar restrita a sua mera adaptação às “necessidades dos empregadores”.

Para a SETEC/MEC impõem-se

um novo princípio educativo que busque progressivamente afastar-se da separação entre as funções intelectuais e as técnicas com vistas a estruturar uma formação que unifique ciência, tecnologia e trabalho, bem como atividades intelectuais e instrumentais (SETEC/MEC, 2003, p.10).

Esse documento tem uma perspectiva bastante avançada sobre a Educação Profissional e Tecnológica, apontando para a superação da institucionalidade criada por Fernando Henrique Cardoso e seu Decreto 2.208, de 1997. Segue o documento:

Trata-se, portanto, de resgatar os fundamentos que irão vincular a educação profissional aos processos educativos. Sem a estreita ligação à educação básica, a educação profissional correrá sempre o risco de se tornar mero fragmento de treinamento em benefício exclusivamente do mercado e dos interesses isolados dos segmentos produtivos (SETEC/MEC, 2003, p. 15).

Assim, o documento tem como seu primeiro pressuposto para a Educação Profissional e Tecnológica sua articulação com a Educação Básica (SETEC/MEC, 2003, p. 25). Isso porque:

O horizonte que deve nortear a organização da educação profissional e tecnológica, vinculada ao ensino médio, é o de propiciar aos alunos o domínio dos fundamentos científicos das técnicas diversificadas e utilizadas na produção, e não o simples adestramento em técnicas produtivas. Nessa perspectiva, não se poderá perder de vista que a educação profissional e tecnológica deverá se concentrar em modalidades fundamentais que dão base à multiplicidade de processos e técnicas existentes de produção. Esta concepção é radicalmente diferente da que propõe uma educação profissional modular, dissociada da educação básica (SETEC/MEC, 2003, p. 15).

Para isso, a SETEC/MEC defendeu rever os instrumentos normativos emanados pelo executivo do governo anterior, como o Decreto Federal nº 2.208/ 97, a Portaria/MEC nº 646/97⁹, a Portaria/MEC nº 1.005/97¹⁰, a Portaria MEC/MTE nº 1.018/97¹¹ e a Lei Federal nº 9.649/98¹², recuperando o poder normativo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Segundo o documento da SETEC/MEC, com esses instrumentos normativos,

restringe-se a oferta de ensino médio e técnico e privilegia-se a educação profissional modular e fragmentada nas instituições federais de ensino, assim como se desautoriza a criação de novas unidades na esfera federal, salvo "em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino" (Lei Federal nº 9.649/98, Art. 47). No conjunto, o processo evidencia um movimento restritivo à oferta de educação média técnica no ensino público federal e estadual, reforçando a ausência do papel da Federação (rompendo toda uma tradição da União de responsabilidade estratégica com relação à educação profissional e tecnológica) em favor da privatização e da aproximação com o mercado (SETEC/MEC, 2003, p. 19).

Assim, vemos que o governo federal buscou articular duas questões que seriam decisivas nas políticas para a Educação Profissional e Tecnológica, a saber, a superação do Decreto 2.208/1997, que acabou com a possibilidade de oferecimento de cursos técnicos integrados com a Educação Básica, e da redação da Lei 8.948/1994 instituída pela Lei

⁹ PORTARIA MEC No 646/97, DE 14 DE MAIO DE 1997. Regulamenta a implantação do disposto nos artigos 39 a 42 da Lei Federal no 9.394/96 e no Decreto Federal no 2.208/97 e dá outras providências (trata da rede federal de educação tecnológica).

¹⁰ PORTARIA MEC No 1005/97, DE 10 DE SETEMBRO DE 1997. Implementa o Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP.

¹¹ PORTARIA INTERMINISTERIAL MEC/MTb No 1.018/97, DE 11 DE SETEMBRO DE 1997. Cria o Conselho Diretor do Programa de Reforma da Educação Profissional – PROEP.

¹² LEI Nº 9.649, DE 27 DE MAIO DE 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. (Conversão da MPv nº 1.651-43, de 1998).

9.649/1998, que inviabilizava a expansão autônoma da Rede Federal de Educação Profissional.

2.2 - A volta da possibilidade do Ensino Técnico integrado: superação e permanência do Decreto 2.208/1997

Novamente recorrendo ao instrumento de um decreto presidencial, o presidente Lula baixou o Decreto 5.154, de 23 de julho de 2004, que revogou o Decreto 2.208/1997, reestabelecendo a possibilidade de o Ensino Técnico ser oferecido na modalidade integrada ao Ensino Médio.

O Decreto 5.154/2004 estabeleceu como possibilidades de articulação entre a educação profissional técnica e o ensino médio as seguintes formas:

a) integrada, “oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno”;

b) concomitante, “oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental ou esteja cursando o ensino médio, na qual a complementaridade entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio pressupõe a existência de matrículas distintas para cada curso” e;

c) subsequente, “oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio”.

Esse decreto acabava com a limitação quanto ao oferecimento da forma integrada, já que o decreto de Fernando Henrique Cardoso estabelecia, em seu artigo 5, que “a educação profissional de nível técnico terá organização curricular independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este”, ou seja, não reconhecia a possibilidade legal de oferecimento “em uma mesma instituição, contando com matrícula única”, como na nova redação instituída em 2004.

Muitas críticas foram levantadas em relação a essa iniciativa do governo federal. Uma primeira, na qual não nos deteremos aqui, foi o fato de o governo ter feito essa alteração por meio de um decreto presidencial e não de um projeto de lei a ser aprovado no parlamento, mantendo a tradição de legislar por decreto, o que era sempre criticado quando se tratava do governo anterior.

Mas, no que nos interessa mais diretamente, temos que chamar atenção para o fato de o Decreto 5.154/2004, a despeito de voltar a reconhecer a possibilidade de oferecimento do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, não ter acabado, no plano da legislação, com a

dualidade estabelecida no decreto de Fernando Henrique Cardoso. Segundo José Rodrigues, “se o decreto nº 2.208/97 recriara explicitamente a dualidade no ensino, o decreto nº 5.154/04 reconhece a dualidade, permitindo não duas, mas uma multiplicidade de possibilidades de relação entre o ensino médio e a formação profissional” (RODRIGUES, 2005, p. 261).

Dessa forma, mais do que confrontar o decreto anterior, o governo Lula buscou conciliar os interesses em conflito por uma maior diversificação dos tipos de oferta de educação profissional de Ensino Médio, aumentando a flexibilidade na oferta dessa modalidade de ensino.

O decreto em questão mostra-se bastante adequado à característica mais importante do atual padrão de acumulação — a flexibilidade —, já que regulamenta toda sorte de cursos. De fato, o decreto amplia ainda mais o leque de possibilidades de 'articulação' entre o ensino médio e a educação profissional de nível técnico, visto que prevê a possibilidade de uma formação de nível técnico 'integrada', além daquelas já arroladas no decreto no 2.208/97, a saber, formação subsequente e formação concomitante. Eis o cerne da flexibilidade que busca conciliar alguns dos interesses em conflito desde a promulgação do decreto no 2.208, em 1997 (RODRIGUES, 2005, p. 266).

Em 2008, por iniciativa do executivo federal foi proposto um novo Projeto de Lei, que culminaria com a Lei 11.741, de 16 de julho de 2008, que alteraria dispositivos da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996¹³), inscrevendo nela uma nova seção, que passaria a incorporar tanto a forma integrada como a concomitante como possibilidades de articulação da educação profissional de nível médio com o ensino médio regular. Assim, vemos que a Lei 11.741 não alterou a questão da flexibilização apontada por Rodrigues quanto ao conteúdo do decreto anterior, mantendo a possibilidade de diversas formas de oferta e articulação entre a educação profissional e a educação básica, ou seja,

¹³ LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

seguiu a “flexibilidade” na oferta de cursos profissionalizantes, o que aponta também, como veremos, para sua segmentação.

2.3 - A expansão da Rede Federal de Educação Profissional e o Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio

Embora desde 2003 o governo apontasse para a necessidade de superar os instrumentos normativos que “desautorizam a criação de novas unidades da esfera federal”, foi só em 2005, com a promulgação da Lei 11.195/2005¹⁴, que alterou o parágrafo 5, do artigo 1, da Lei 8.948/1994¹⁵, para permitir a expansão da Rede Federal de Educação Profissional de forma autônoma, que uma efetiva política de expansão da Rede Federal de Educação Profissional de Nível Médio se iniciou. A Lei 8.948/1994, alterada pela Lei 9.649/1998, publicada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, estabelecia uma restrição para a ampliação da Rede Federal, já que a

expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União somente poderia ocorrer em parceria com os Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que seriam responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino (Lei 8.948/1994, alterada pela Lei 9.649/1998).

A alteração proposta pela Lei 11.195/2005 foi no sentido de acabar com a restrição que se tinha para a expansão autônoma da Rede Federal de Educação Profissional. Segundo a redação instituída pela nova Lei, a

expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, ocorrerá, preferencialmente, em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino (Lei 11.195/2005).

¹⁴ LEI Nº 11.195, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2005. Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994.

¹⁵ LEI Nº 8.948, DE 8 DE DEZEMBRO DE 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências.

Ou seja, a simples substituição do “somente” por um “preferencialmente” foi o que criou um novo marco legal para a expansão autônoma da Rede Federal de Educação Profissional.

Foi a partir da mudança na redação instituída pela Lei 11.195/2005 que começou o processo de expansão da Rede Federal de Educação Profissional no governo Lula, com a criação de novas unidades. Com a promulgação dessa Lei houve uma rápida e ampla expansão da Rede Federal de Educação Profissional com a criação de centenas de novas unidades. Para se ter uma ideia, somente no mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, foram criadas 214 novas unidades pertencentes à Rede Federal, somando-se às 140 existentes até então. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), apenas 11 unidades haviam sido implementadas.

Segundo o portal do MEC na internet, na primeira fase de expansão,

a prioridade inicial foi a construção de escolas em unidades da federação ainda desprovidas destas instituições, como Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal, além da instalação de instituições federais de educação profissional nas periferias de grandes centros urbanos e municípios do interior.

Assim, o projeto previu

a criação de 5 (cinco) escolas técnicas federais e de 4 (quatro) escolas agrotécnicas federais, bem como a implantação de 33 novas unidades de ensino descentralizadas, contemplando 23 unidades da federação com a instalação de pelo menos uma instituição federal de educação tecnológica.

Em termos de despesas realizadas pelo MEC com a Rede Federal de Educação Profissional, percebemos que a criação dessas 64 novas unidades significou um aumento de cerca de 21,7% que passou de R\$ 2,2 bilhões, gastos em 2002, para R\$ 2,8 bilhões gastos em 2007, em valores de fevereiro de 2015. Entre 2003 e 2005, ou seja, antes desse novo marco legal, as despesas realizadas pelo MEC com a Rede Federal de Educação Profissional ficaram

praticamente estacionadas, variando apenas 4,54%, de R\$ 2,2 bilhões para R\$ 2,3 bilhões, em valores de fevereiro de 2015 (SANTOS, 2015, p. 121).

Em 2007, o Governo Federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no qual, entre outras medidas, baixou o Decreto 6.095¹⁶, de 27 de abril de 2007, que estabeleceu as “diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica”, apontando para a formação de uma “nova institucionalidade” (SANTOS, 2015) para a Rede Federal de Educação Tecnológica. Foi a partir do PDE que se iniciou a segunda fase de expansão da Rede Federal.

Assim, articulado ao disposto na Lei 11.195/2005 e à nova lei que passou a permitir o Ensino Técnico Integrado ao Ensino Médio (Lei 11.741/2008¹⁷), em 2008, Luiz Inácio Lula da Silva sancionou uma nova lei em 29 de dezembro, a Lei 11.892/2008¹⁸, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), buscando dar mais organicidade à Rede Federal, que passou a integrar os CEFETs, o Colégio Pedro II, as escolas técnicas vinculadas e os Institutos Federais, concluindo o processo que se iniciou quando da publicação do PDE e do Decreto 6.095/2007. Os Institutos Federais, segundo o disposto na Lei 11.892/2008, devem destinar, pelo menos, 50% de suas vagas para Educação Profissional Técnica de nível médio (art. 8), “prioritariamente na forma de cursos integrados” (Art. 7, inciso I).

Assim, nessa segunda fase (2007-2010), que contempla a implementação dos novos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, foram criadas 150 novas

¹⁶ DECRETO Nº 6.095, DE 24 DE ABRIL DE 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.

¹⁷ LEI Nº 11.741, DE 16 DE JULHO DE 2008. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica.

¹⁸ LEI Nº 11.892, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2008. Institui a Rede Federal de Educação profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

unidades e teve como lema “uma escola técnica em cada cidade-pólo”, apontando para a interiorização da expansão da Rede. Nessa segunda fase, a SETEC/MEC estabeleceu

a criação, em quatro anos, de mais 150 novas instituições federais de educação tecnológica no marco do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica. As instituições foram distribuídas nos 26 estados e no Distrito Federal, contemplando 150 municípios diferentes escolhidos pelo próprio MEC e mediante manifestação de interesse por parte das prefeituras municipais.

Desse modo, totalizou-se a implementação de 214 novas unidades de ensino durante os dois mandatos consecutivos de Luiz Inácio Lula da Silva.

Segundo Frigotto,

Embora a ampliação da RFEPCT, na sua primeira fase, tivesse contemplado vários municípios do interior do país, com a construção de várias unidades, foi a segunda fase da expansão que mais se articulou às concepções de desenvolvimento do Governo Luiz Inácio Lula da Silva, na medida em que deslocou para o interior a construção das novas unidades, proporcionando, dessa forma, uma nova geografia da rede (SANTOS, 2015, p. 119).

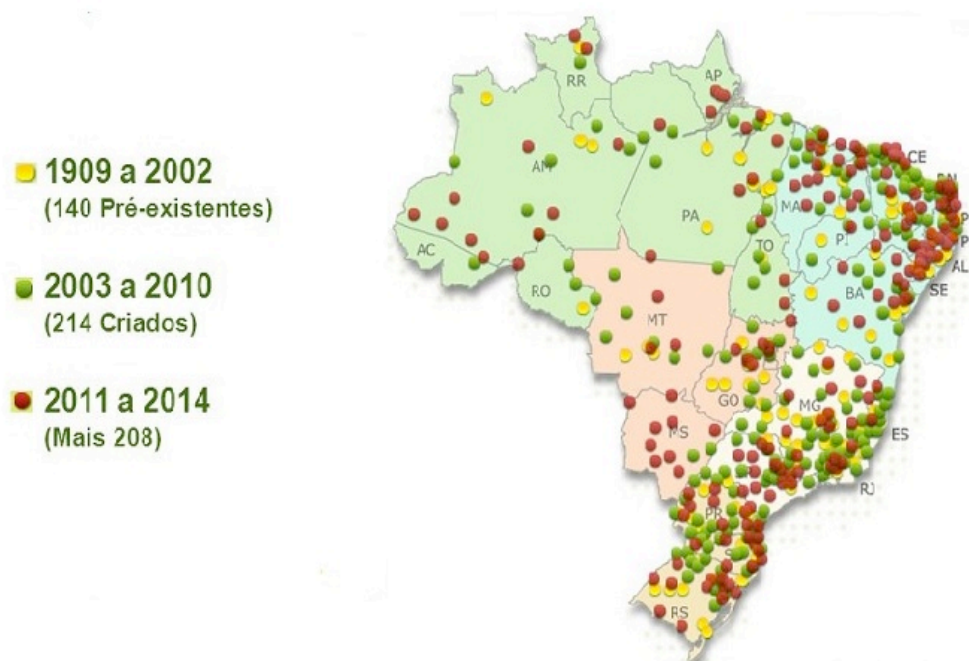
Assim, essa nova fase da expansão da Rede Federal passou a articular a legislação formada já no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ou seja, passou a articular a expansão autônoma da Rede Federal com a possibilidade do oferecimento do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, que passou a ter prioridade no âmbito dos IFs.

Essa nova fase da expansão da Rede Federal significou um aumento expressivo nas despesas do Ministério da Educação passou com ela. Se em 2007, os valores realizados pelo MEC na Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia atingiram a cifra de R\$ 2,8 bilhões, representando um crescimento de 21,7% do gasto de 2003, entre 2007 e 2010, as despesas realizadas pelo MEC com a Rede Federal passaram de R\$ 2,8 bilhões para R\$ 5,3 bilhões, tendo atingido o teto de R\$ 5,4 bilhões em 2014, em valores de fevereiro de 2015

(SANTOS, 2015, p. 121). Ou seja, nesta nova fase de expansão da Rede Federal houve um acréscimo de 89,2% nos repasses feitos pelo Governo Federal em relação ao período anterior.

A terceira fase do projeto de expansão, já sob o governo de Dilma Rousseff, estabeleceu-se como meta a criação de 208 novas unidades até 2014, o que totalizou, no período de governo do PT, a criação de 422 novas unidades de ensino técnico e profissional da Rede Federal espalhadas por todas as regiões do país.

Mapa de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica



Fonte: MEC

A apresentação simples destes números pode dar a impressão que a implementação de novas unidades da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia se deu de modo linear e tranquilo, como se tivesse sido um simples processo incremental de novas unidades com a qualidade requerida. De fato, o governo teve como prioridade, em sua política de expansão, atingir as metas quantitativas definidas, buscando atingir, até 2014, 562 unidades da rede federal espalhadas pelo Brasil.

Entretanto, como nos mostrou Jailson Alves dos Santos, nunca ficou clara a forma como o governo atingiria esse número. Assim, a expansão da Rede Federal “aconteceu

de maneiras variadas, quase sempre com resultados ambíguos”, apontando para uma forma de “expansão desleixada” (SANTOS, 2015, p. 166).

Para os objetivos dessa pesquisa, não se trata de acompanhar o processo de implementação dessa política do governo, mas antes fazer um balanço de seus resultados. Mesmo assim, é importante pontuar que os números alcançados pelo governo não se deu de forma linear, apresentando diversas contradições em seu processo. Para ficarmos com alguns apontamentos de Jaílson Alves dos Santos,

destacamos algumas formas problemáticas de expandir o número de unidades e o número de matrículas nos IFs, como a expansão por meio de encampação, principalmente por parcerias com prefeituras, mas também com estados e até no âmbito de instituições federais. Este procedimento no qual são federalizadas instituições de ensino, de outras esferas de governo, ou absorvidas pelo MEC, quando já pertencentes à esfera federal, passando a compor a estrutura do instituto mais próximo geograficamente. Ocorre que, conforme aparece na auditoria do TCU, essa passagem não é estruturada. Pois são doados prédios, mas sem condições de abrigar as atividades a que um IF se destina. Em muitos casos, sem haver justificativa clara que atenda aos critérios da expansão – não há nenhuma relação com arranjos produtivos locais (APLs), por exemplo. Não obstante, a chegada (com estrutura ou sem) de uma instituição federal às cidades onde não era esperada, tanto para os políticos locais que obtiveram essa “conquista”, quanto para o próprio governo federal, era uma grande fonte de capital político (SANTOS, 2015, p. 168).

Mesmo com esse processo contraditório, até 2014, a expansão da Rede Federal de Educação Ciência e Tecnologia veio acompanhada de um crescimento em termos de orçamento e execução orçamentária por parte do Executivo Federal. Embora o orçamento geral da Rede Federal tenha seguido em expansão após 2014, devemos ponderar que ele teve uma mudança importante. Até esse ano, havia um aumento consistente tanto nas verbas discricionárias quanto nas não-discricionárias. Após esse período vemos uma mudança nesse cenário. Embora os gastos com pessoal seguisse a mesma curva de expansão do período

anterior, os gastos não-discrecionários sofreram um recuo, sobretudo pelo recuo nas verbas destinadas para investimentos.

Dessa forma, a Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia atingiu seu auge fortemente constrangida pela crise capitalista de 2008 e seus efeitos tardios na periferia do capitalismo em 2014/2015.

2.4 - Educação Básica e Ensino Técnico na Rede Federal

A política de expansão da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, bem como a volta da possibilidade de oferecimento de cursos técnicos integrados ao Ensino Médio e a criação dos Institutos Federais (IFs) foram importantes iniciativas do governo federal para essa modalidade de ensino.

Assim, a articulação das três leis promulgadas entre 2005 e 2008 foi responsável pela forte expansão que a Rede Federal obteve no período de governo do PT, invertendo a tendência à quase estagnação do período anterior. De fato, a expansão de Rede Federal foi bastante significativa nos anos de governo petista, passando de 143 unidades, em 2005, para 517 unidades, em 2016, segundo o censo do INEP. Assim, podemos dizer, seguindo Frigotto, que a criação e expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia foi a “mais ampla e significativa política no campo da educação pública” (FRIGOTTO, 2018, p. 7) do período, e constituiu-se “na política prioritária do governo e do Ministério da Educação na primeira década do século XXI” (Idem, p. 18).

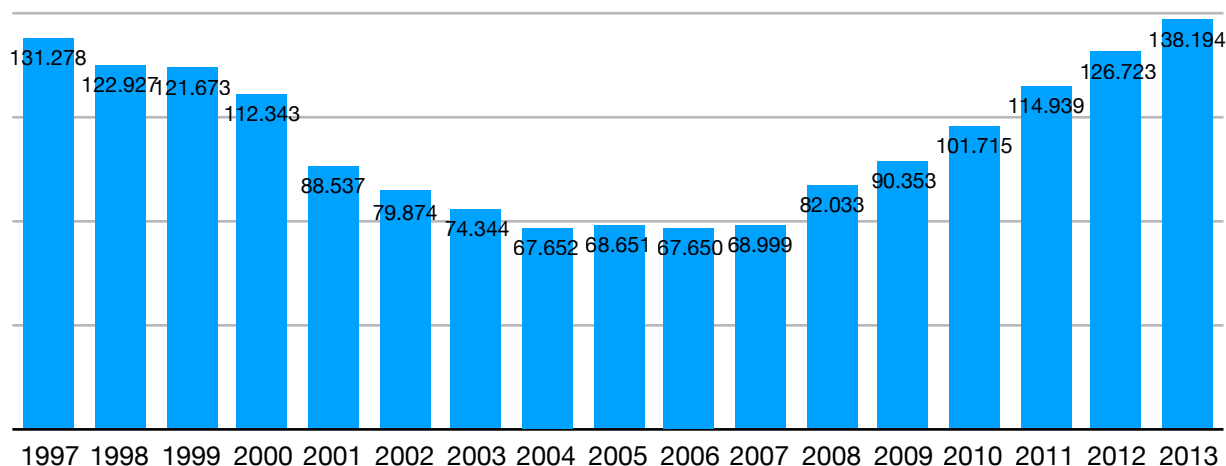
A repercussão dessa expansão não se restringe à participação da Rede Federal na formação técnica e profissional. Ela também teve repercussão na participação que essa rede tem na Educação Básica.

A dupla proibição do governo Fernando Henrique Cardoso - quanto à expansão autônoma da Rede Federal e à possibilidade de articulação do ensino Técnico com a Educação Básica - tiveram como efeito a redução da participação da Rede Federal nas matrículas da Educação Básica do país, Já que elas tendiam a se reduzir àquelas escolas federais que ofereciam um ensino não-profissionalizante.

Assim, entre 1997 e 2004 houve uma queda consistente no número de matrículas na Educação Básica na Rede Federal. Entre 2004 e 2007 houve uma certa estabilização no número dessas matrículas, que voltaram a crescer consistentemente a partir de então, muito provavelmente, fruto da própria expansão da Rede, da volta do oferecimento dos cursos integrados, e da nova institucionalidade que passava a dar prioridade para o oferecimento de vagas em cursos integrados.

No gráfico a seguir, podemos perceber claramente uma forte mudança na curva das matrículas na Educação Básica na Rede Federal, revertendo a tendência à redução das matrículas observada no período anterior.

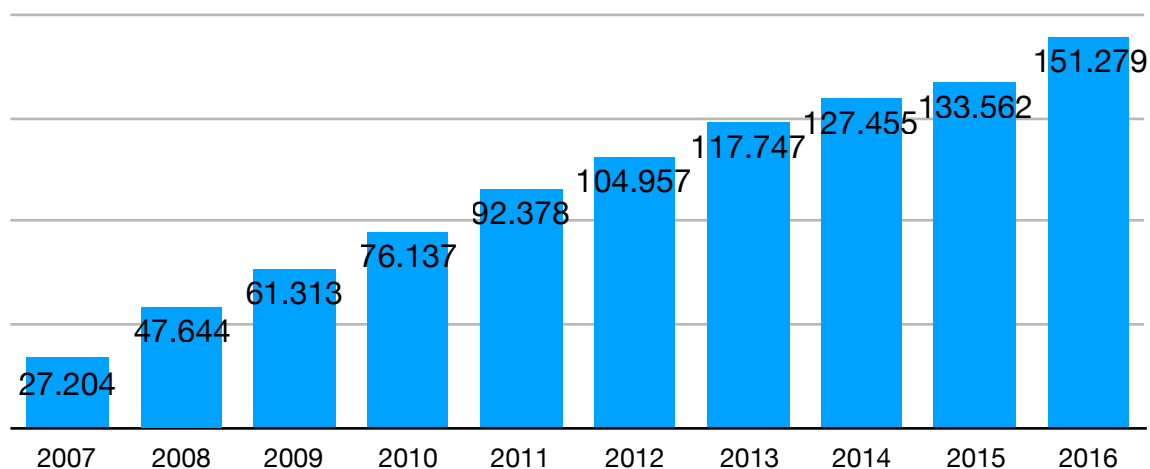
Gráfico 6 - Matrículas de Ensino Médio na Rede Federal de Educação Básica (1997-2013)



Fonte: INEP (CAIRES & OLIVEIRA, 2016, p. 115)

Além do crescimento no número de matrículas na Educação Básica na Rede Federal, também podemos notar outro impacto positivo: a volta da possibilidade e a prioridade dada ao Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, teve uma repercussão direta no número de alunos que passaram a frequentar essa modalidade nas instituições federais, que passou de 27.204 estudantes matriculados nessa modalidade, em 2007, para 151.279, em 2016, ou seja, um aumento de 256,09% nesse período. A política que estabeleceu prioridade para o oferecimento de cursos técnicos na forma integrada ao Ensino Médio teve repercussão imediata no número de matrículas na Educação Básica na Rede Federal, já que os cursos técnicos também passariam a ter uma dimensão de formação básica, como a própria determinação de Cursos Técnicos integrados ao Ensino Médio supõe. Assim, a expansão notada no gráfico anterior precisa ser lida em conjunto com a expansão do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, como podemos ver no próximo gráfico.

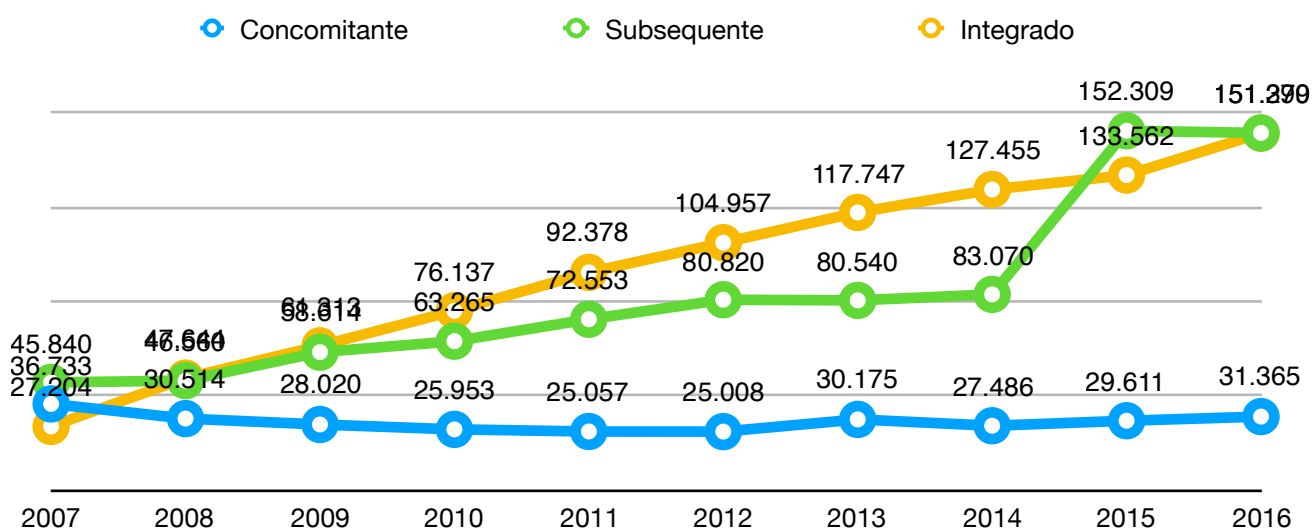
Gráfico 7 - Matrículas no Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio na Rede Federal (2007-2016)



Fonte: elaborado com dados do INEP

Assim, seguindo o disposto na Lei 11.892/2008, de 2008 a 2014, que estabelecia prioridade para o oferecimento de vagas na forma integrada, as matrículas nos cursos técnicos integrados nas instituições federais foram sempre maiores que o número de matrículas nos cursos concomitantes e subsequentes. Entretanto, a partir de 2014 houve um enorme crescimento das matrículas no subsequente, que ultrapassaram o total de matrículas nos cursos integrados.

Gráfico 8 - Matrículas no ensino profissional na Rede Federal - Concomitante, subsequente e integrado (2007-2016)



FONTE: elaborado com dados do Censo da Educação Básica (INEP)

Como podemos ver, em quase todo o período se cumpriu o estabelecido na legislação referente aos IFs de dar prioridade ao Ensino Técnico na sua forma integrada. Entretanto, podemos notar um expressivo crescimento das matrículas na forma subsequente entre 2014 e 2016, distorcendo a prioridade legal conferida aos cursos integrados nessas instituições. Embora não possamos estabelecer uma relação causal direta, precisamos notar que esse súbito crescimento de matrículas nos cursos subsequentes coincidiu com o aprofundamento da crise econômica no país e a crise do Pronatec, que veremos adiante.

Apesar desse movimento colocar em xeque o projeto que fundou os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, podemos notar que durante todo o período analisado houve um crescimento consistente no número de estudantes matriculados, em especial do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio.

Entretanto, apesar da grande expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, e da possibilidade de integração entre o Ensino Técnico e o Ensino Médio, a participação da Rede Federal na oferta de Ensino Médio permaneceu baixa, sendo apenas 1,8% das instituições que oferecem esse nível de ensino, e representando pouco mais de 171 mil das mais de 8,1 milhões de matrículas no Ensino Médio, ou 2,1% das matrículas, segundo os dados do Censo Escolar 2016, do INEP, isto para não falarmos dos milhões de jovens que não conseguem sequer terminar o Ensino Médio. Além disso, temos que lembrar que nem todas essas 171 mil matrículas no Ensino Médio na Rede Federal são integradas ao Ensino Técnico, que em 2016 era de 151.279. Se somarmos as 31.365 matrículas nos cursos concomitantes e as 151.390 matrículas dos cursos subsequentes realizadas em 2016, vemos que, por si só, a Rede Federal não pôde responder ao rápido crescimento da formação profissional que o governo queria promover.

2.5 - Programa Brasil Profissionalizado

Junto às iniciativas de expansão da Rede Federal, em 12 de dezembro de 2007, por meio do Decreto nº 6.302¹⁹, o executivo federal instituiu o Programa Brasil Profissionalizado, que tinha como objetivos:

I - expandir o atendimento e melhorar a qualidade da educação brasileira; II - desenvolver e reestruturar o ensino médio, de forma a combinar formação geral, científica e cultural com a formação profissional dos educandos; III - propiciar a articulação entre a escola e os arranjos produtivos locais e regionais; IV - fomentar a expansão da oferta de matrículas no ensino médio integrado à educação profissional, pela rede pública de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive na modalidade a distância; V - contribuir para a construção de novo modelo para o ensino médio fundado na articulação entre formação geral e educação profissional; VI - incentivar o retorno de jovens e adultos ao sistema escolar e proporcionar a elevação da escolaridade, a construção de novos itinerários formativos e a melhoria da qualidade do ensino médio, inclusive na modalidade de educação de jovens e adultos; VII - fomentar a articulação entre a educação formal e a educação no ambiente de trabalho nas atividades de estágio e aprendizagem, na forma da legislação; e VIII - fomentar a oferta ordenada de cursos técnicos de nível médio.

Assim, o Programa Brasil Profissionalizado buscou fomentar o Ensino Médio integrado à educação profissional nas redes estaduais e municipais por meio de repasses de recursos que visam a “expansão, ampliação e modernização das escolas das redes estaduais de Educação profissional e Tecnológica, com a finalidade de expandir e ampliar a oferta de

¹⁹ DECRETO Nº 6.302, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2007. Institui o Programa Brasil Profissionalizado.

cursos técnicos de nível médio, principalmente do ensino médio integrado à educação profissional e tecnológica”.

Os recursos do Brasil Profissionalizado são repassados para os estados por meio de Termos de Compromissos - desde que o programa passou a fazer parte do Plano de Ações Articuladas (PAR) - para construção, reforma e modernização de escolas técnicas, estruturação de laboratórios, além do financiamento de recursos pedagógicos e de formação e qualificação dos profissionais da educação.²⁰

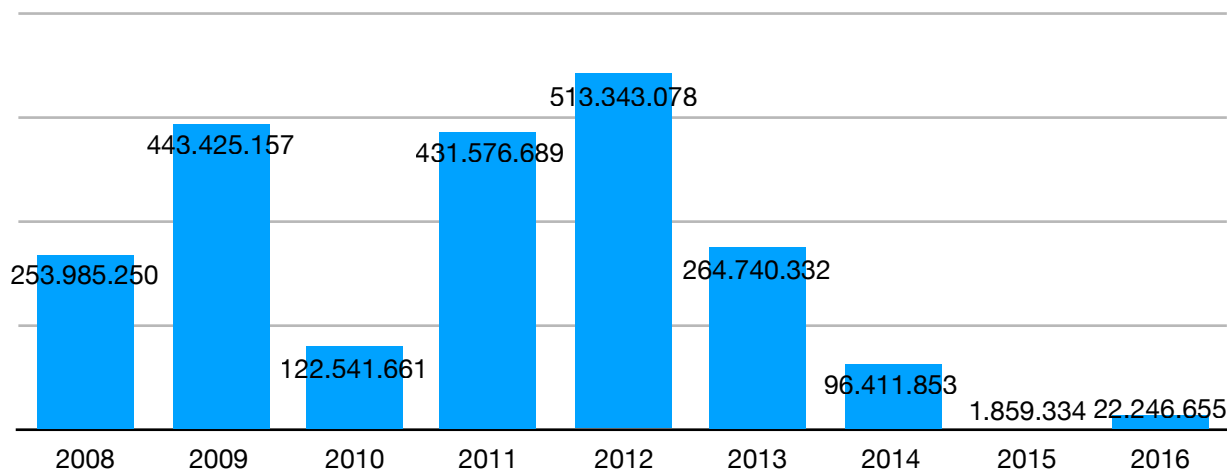
Essas ações são geridas pela Secretaria de Educação Profissional do Ministério da Educação (SETEC/MEC) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Segundo o “Relatório de Gestão do Ministério da Educação exercício 2014”, desde 2011, no âmbito do Programa Brasil Profissionalizado, "foram realizadas 341 mil matrículas, sendo 86 mil apenas em 2014. Foram 292 obras concluídas, sendo 70 construções e 222 ampliações. O investimento em 2014 totalizou R\$ 61 milhões” (SETEC/MEC, 2015, p. 92).

Sob o título de Apoio à Rede Pública não Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, podemos identificar os repasses que o governo federal fez, via FNDE, para as redes municipais e estaduais para o fomento da Educação profissional. Podemos perceber que o aporte de dinheiro, embora na casa dos milhões, durante todo o período esteve abaixo do previsto na Lei Orçamentária Anual. Mesmo com esse destaque, cabe ressaltar que os repasses do governo federal para o desenvolvimento da educação profissional nas redes municipais e estaduais não foi desprezível, sendo a terceira rubrica de gastos no plano do Pronatec, como veremos a seguir.

²⁰ Ver: <http://portal.mec.gov.br/brasil-profissionalizado>

Gráfico 9 - Apoio à Rede Pública Não Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica²¹ - (2008-2016) (despesa executada - IPCA 09/2019)



Fonte: elaborado com dados do Senado Federal - Portal SIGA Brasil

Além dos repasses gerais para o apoio das redes públicas não federais, o Programa Brasil Profissionalizado também promoveu repasses específicos, via FNDE, para a reestruturação física das redes municipais e estaduais com vistas à implementação e ampliação do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio. Esses repasses visavam à ampliação, construção e reformas nas respectivas redes de ensino e somaram, entre 2009 e 2016, cerca de R\$ 63,37 milhões.

É difícil mensurar o impacto desses repasses no crescimento das matrículas das redes estaduais e municipais de Educação profissional, especificamente no que tange ao Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, já que elas também puderam ter iniciativas próprias de investimentos no setor no mesmo período.

De qualquer modo, é notável o crescimento das matrículas na Educação profissional na modalidade integrada à Educação Básica nas redes municipais e estaduais. Quando comparamos o crescimento no Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, vemos que a participação das redes municipais e estaduais permanece significativa e apresentou uma tendência de crescimento relativo. Como podemos ver no gráfico abaixo, em 2009 as redes

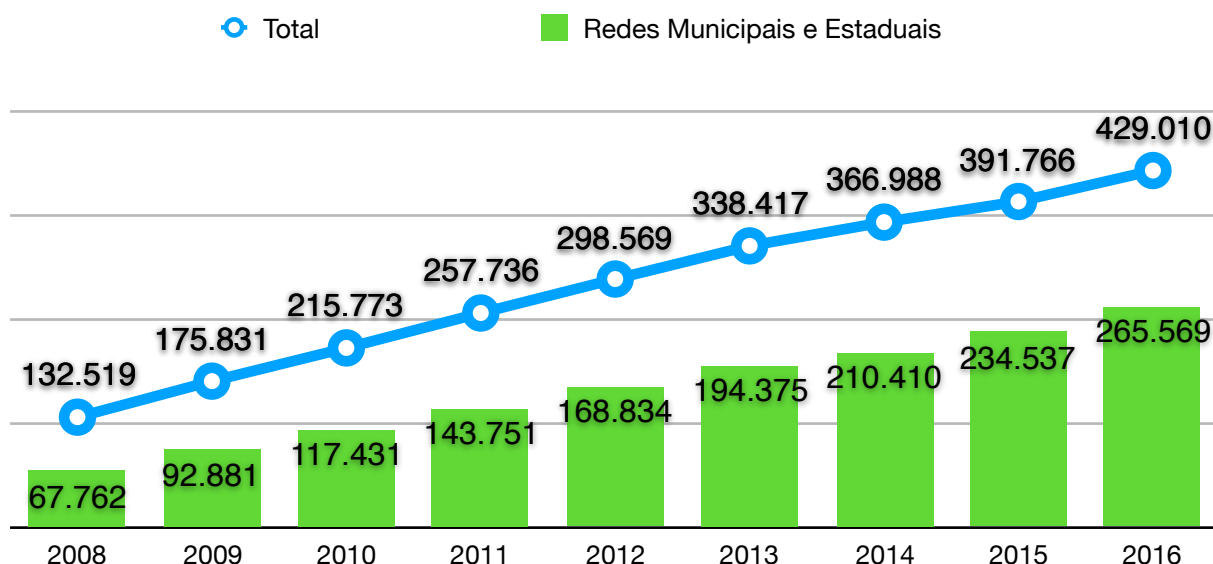
²¹ Modernização das Redes Públicas Estadual e Municipal de Educação profissional e Tecnológica 2008-2011

Modernização da Rede Pública Não Federal de Educação profissional, Científica e Tecnológica 2012-2014

Apoio à Rede Pública Não Federal de Educação profissional, Científica e Tecnológica 2015-2018

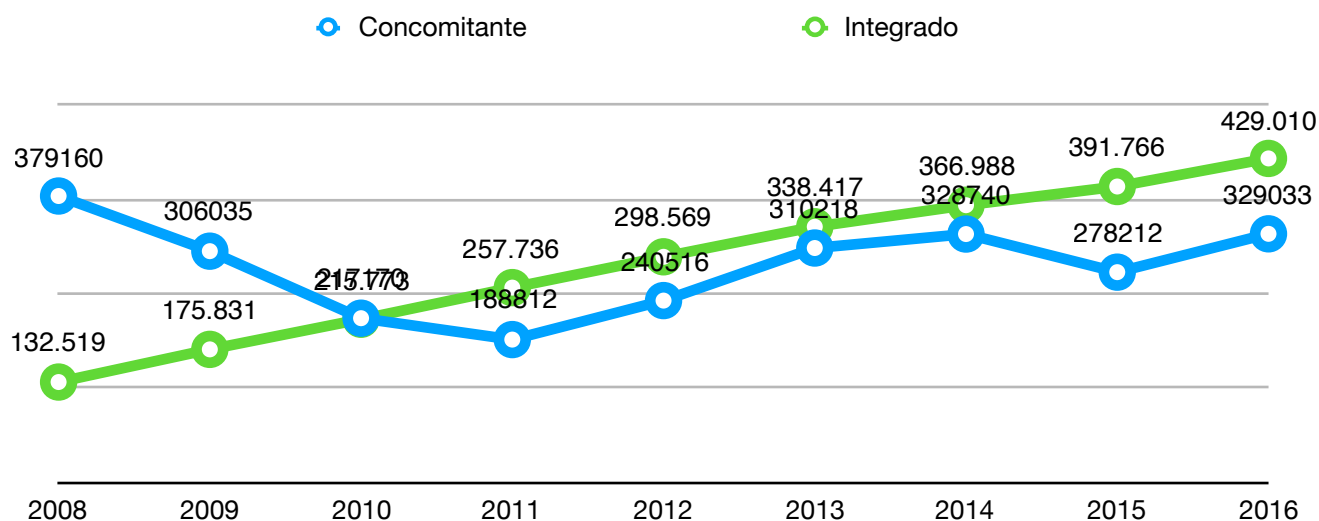
municipais e estaduais tinham 92.881 matrículas no Ensino Integrado, passando, em 2016, para 256.569, ou seja, tiveram um crescimento de 291,9% no número de matrículas, enquanto o total de matrículas no Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio cresceu 143,9% no mesmo período, passando de 175.831 para 429.010, segundo dados colhidos no Censo da Educação Básica do INEP. A Rede Federal teve um aumento de 217,5% das matrículas no integrado no mesmo período. Assim, as matrículas na Educação Técnica integradas ao Ensino Médio nessas redes passaram de 52,8% para 59,8% do total das matrículas na modalidade integrada.

Gráfico 10 - Matrículas Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio (2008-2016)



Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Básica - INEP

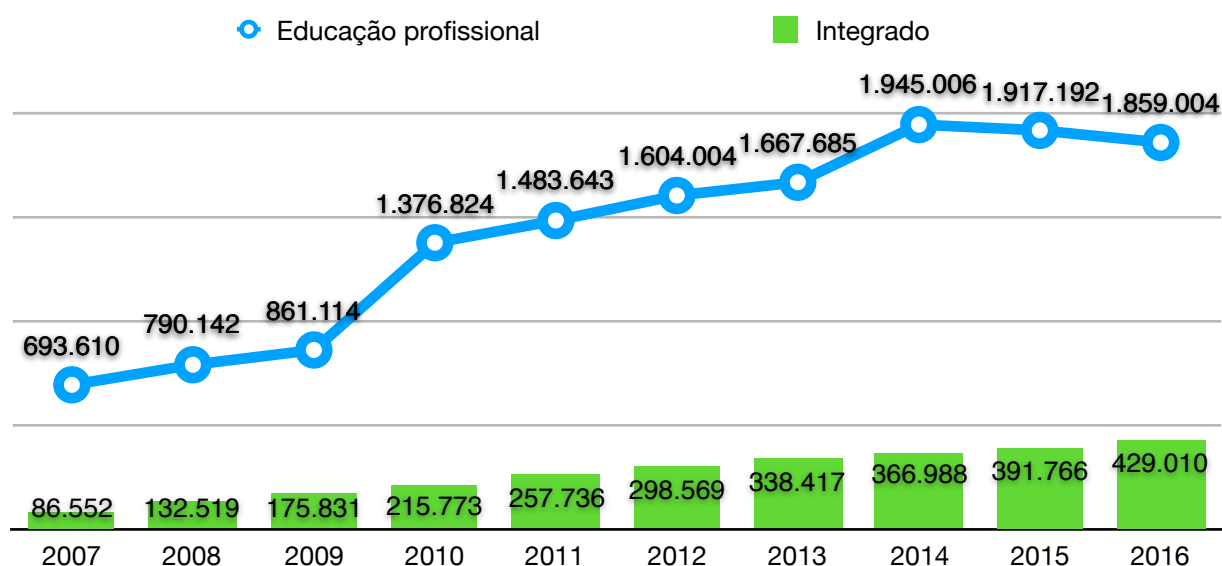
O crescimento das matrículas no Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio alterou sensivelmente a forma preferencial de matrículas de estudantes do Ensino Médio e que frequentavam, simultaneamente, a formação técnica. Se em 2008, a grande maioria dos estudantes frequentava cursos técnicos concomitantes à sua formação básica, essa tendência se inverteu já entre 2010 e 2011, quando o número de matrículas no Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio superou as matrículas no técnico concomitante.

Gráfico 11 - Matrículas na educação técnica de nível médio (2008-2016)

Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Básica - INEP

Entretanto, temos que ponderar que, apesar de o número de matrículas na modalidade integrada ter ultrapassado as matrículas concomitantes, isto se deu também por uma acentuada queda no número de matrículas desta modalidade de ensino entre 2008 e 2011. Assim, apenas em 2012 o total de matrículas nestas duas modalidades de ensino (integrado+concomitante) ultrapassou o total de matrículas verificado em 2008. Também temos que notar que, embora o total das matrículas no integrado tenha ultrapassado o total de matrículas no concomitante entre 2010 e 2011, apenas em 2015 o integrado teve um número de matrículas superior ao número de matrículas no concomitante observado em 2008. Também temos que ponderar que a tendência de queda das matrículas concomitantes se encerrou em 2011, talvez como efeito - como veremos - do Pronatec.

Se compararmos o crescimento da modalidade integrada com o crescimento total da educação profissional, veremos que, embora tenha sido uma iniciativa importante no campo das políticas educacionais, ela também permaneceu limitada.

Gráfico 12 - Matrículas na educação profissional (2008-2016)

Fonte: elaborado com dados do Censo de Educação Básica

Mais significativo ainda é quando comparamos esses quase 760 mil jovens que frequentam simultaneamente o Ensino Técnico e o Ensino Médio - seja de forma concomitante ou integrada -, ou os 429.010 que frequentam o Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio com o universo de mais de 8,1 milhões de jovens que frequentam o Ensino Médio regular.

Assim, apesar das iniciativas de expansão da Rede Federal que, devem destinar, pelo menos, 50% de suas vagas para Educação Profissional Técnica de nível médio, “prioritariamente na forma de cursos integrados” e das iniciativas de expansão de vagas nas redes municipais e estaduais, via Programa Brasil Profissionalizado, a participação dessa modalidade de matrícula - a despeito do seu crescimento - permaneceu baixa. A perspectiva da educação integrada, diz Silvia Maria Manfredi, “ainda não constitui uma realidade na grande maioria das escolas públicas, sejam elas federais, estaduais ou municipais, embora tenha havido um processo de crescimento” (MANFREDI, 2016, p. 297).

2.6 - O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e suas contradições

Em 26 de outubro de 2011, o governo de Dilma Rousseff lançou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído pela lei 12.513²², de 26 de outubro de 2011. O Pronatec incorporou uma série de ações que já vinham sendo implementadas para a promoção e expansão da educação profissionalizante no país com outras medidas lançadas pelo programa. Ele tinha como objetivos expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação continuada ou qualificação profissional presencial e a distância; construir, reformar e ampliar as escolas que ofertam educação profissional e tecnológica nas redes estaduais; ampliar as oportunidades educacionais aos trabalhadores por meio de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; aumentar a quantidade de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de educação profissional e tecnológica; e, melhorar o ensino médio (MANFREDI, 2016, p. 277).

Para isso, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego buscou envolver uma série de iniciativas como a expansão da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia; o Programa Brasil Profissionalizado, que visa a ampliação da oferta e o fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais e municipais, em parceria com o governo federal; a Rede e-Tec Brasil, que visa criar um sistema de educação a distância com a participação da Rede Federal, o sistema S e as instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais; o Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem, para a ampliação de vagas gratuitas no chamado sistema S; o Fies Técnico e Empresa, com o objetivo de financiar cursos técnicos e de qualificação profissional em instituições privadas e/ou no sistema S; e o Bolsa-Formação, por meio do qual são oferecidas vagas gratuitas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou qualificação profissional nas redes públicas e em instituições privadas.

²² LEI Nº 12.513, DE 26 DE OUTUBRO DE 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências.

Assim, o Pronatec articulou cursos gratuitos oferecidos nas escolas públicas federais, estaduais e municipais com cursos oferecidos nas unidades de ensino do sistema S e em outras instituições privadas, fomentando cursos técnicos de nível médio, cursos de qualificação profissional e cursos a distância.

No âmbito do Pronatec, a política de "apoio à formação profissional, científica e tecnológica", chamada de Bolsa-Formação, claramente tomou a frente entre as ações que compunham o programa. Uma simples tabela dos investimentos realizados comprova a prioridade que o bolsa-formação teve entre as ações que compunham o programa.

Quadro 5 - Investimentos no Pronatec (2011-2015)

Iniciativa	Investimento no período
Bolsa-Formação	8.284.725.453,81
Expansão e reestruturação da rede federal	5.199.892.371,84
Rede e-Tec Brasil	556.567.615,83
Brasil Profissionalizado	1.049.931.687,80
Total	15.091.117.129,28

Fonte: Siafi Gerencial. Elaborado pela Setec/MEC.

Quando comparamos os gastos do Pronatec com Bolsa-Formação com os gastos com a expansão e reestruturação da Rede Federal (as duas maiores rubricas do Pronatec), vemos claramente a prioridade que a primeira teve no âmbito de programa.

Diferentemente do Prouni, que troca vagas em instituições privadas por incentivos e isenções fiscais, o Pronatec significa investimento direto de dinheiro público nessas instituições. Dessa forma, o Pronatec foi um grande impulsionador do número de matrículas na educação profissional privada nesse período. Do pouco mais de R\$ 15,09 bilhões investidos no programa de 2011 a 2015, R\$ 5,19 bilhões foram destinados para a expansão e reestruturação da Rede Federal, sendo a maior fatia (R\$ 8,28 bilhões) destinada para o pagamento de Bolsa-Formação (FERES, 2015, p. 87). Dessa forma, o Pronatec incorporou à ação de expansão das redes públicas federais, estaduais e municipais o acesso às vagas na educação profissional para estudantes e trabalhadores, por meio de uma pesada política de subsídio estatal também em instituições privadas.

Assim, embora o Bolsa-Formação também contemple vagas nas redes públicas, os investimentos dessa iniciativa foram fortemente canalizados para setores da iniciativa privada, notadamente os sistemas de aprendizagem do comércio e da indústria. Para se ter uma ideia

do que isso significou em termos de repasse, só sob a rubrica da Bolsa-Formação, o SENAR, SENAT SENAI e o SENAC receberam, entre 2011 e 2016, mais de R\$ 8,15 bilhões, segundo podemos conferir no site do FNDE, tendo recebido R\$ 2,58 bilhões em 2014.

Esses números nos mostram claramente a prioridade que a Bolsa-Formação teve no quadro das políticas do Pronatec. A expansão da Rede Federal foi para segundo plano diante da opção preferencial que o governo Dilma Rousseff teve em favor da Bolsa-Formação, que significou uma opção em favor das vagas pagas ao sistema S.

Essa concentração em termos de repasses refletia uma concentração das matrículas via Bolsa-Formação, como podemos ver na tabela a seguir.

Quadro 6 - Participação nas matrículas do Pronatec Bolsa-Formação, por rede ofertante (2011-2016)

Ofertante/Exercício	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Rede Federal	1.338	91.965	244.197	282.113	57.848	36.176	713.637
Redes Estaduais	0	33.420	84.568	95.701	35.998	25.157	274.844
Instituições Municipais	0	0	1.036	3.131	1.089	130	5.386
SENAC	9.885	211.218	428.092	406.950	37.360	149	1.093.654
SENAI	11.935	310.978	621.338	605.905	89.293	23.440	1.662.889
SENAR	0	23.610	43.415	59.718	23.721	0	150.464
SENAT	0	6.252	89.266	100.658	1.249	0	197.425
Escolas Técnicas Privadas	0	0	27.578	128.540	29.016	0	185.134
IES Privadas	0	0	119.876	238.987	17.013	0	375.876
TOTAL	23.158	677.443	1.659.366	1.921.703	292.587	85.052	4.659.309

Fonte: Ofício nº 45/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 09 de fevereiro de 2017, dados de 30/01/2017

Se traduzirmos esses números em termos de participação percentual de cada tipo de instituição, veremos que o chamado Sistema S concentrou mais de 66,6% das matrículas e as escolas técnicas privadas e as Instituições de Ensino superior privadas outros 12% das matrículas, enquanto a Rede Federal deteve 15,3% e as redes estaduais 5,9% do total de matrículas realizadas via Bolsa-Formação. Assim, entre 2011 e 2016, 78,7% das matrículas realizadas via Bolsa-Formação concentraram-se nas mãos do Sistema S e de outras instituições privadas de ensino, o que demonstra uma acentuada privatização das matrículas realizadas pelo programa.

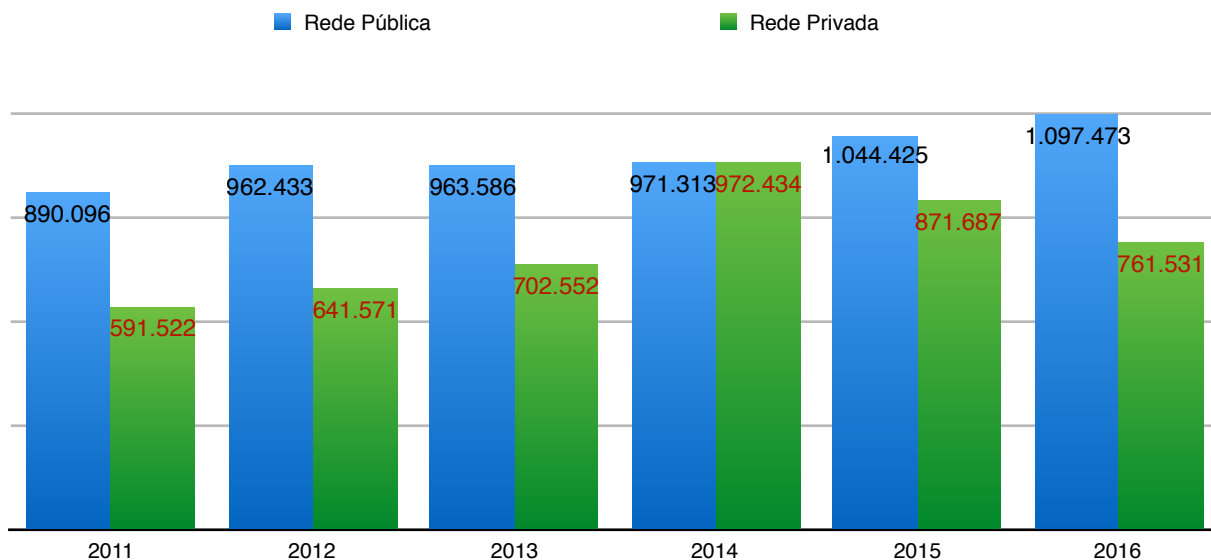
Assim, o Pronatec foi um forte impulsionador das matrículas na educação profissional privado no país, revertendo a tendência de um maior crescimento das matrículas

públicas em relação às matrículas privadas verificadas na primeira década dos anos 2000. Assim, quando assumiu o executivo federal em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva encontrou um cenário de forte privatização na educação profissional e uma tendência decrescente no número de matrículas na Rede Federal. Em 2002, segundo o Censo da Educação Básica, produzido pelo INEP, as matrículas em instituições privadas representavam mais de 50,5% das 565.042 matrículas nessa modalidade de ensino, em 2011, quando começou o Pronatec, cerca de 40% das matrículas na educação profissional de nível médio eram em instituições privadas. Em 2014, auge no programa, as matrículas nas instituições privadas voltaram a ser a maioria das matrículas nessa modalidade de educação. Embora em 2016, quando Dilma foi afastada pelo impeachment/golpe institucional, a participação das instituições privadas representavam 40,94% das matrículas na educação profissional do país, isso se deu muito mais devido à crise do Pronatec, e ao decréscimo no número absoluto de matrículas nas instituições privadas, embora também tenhamos que notar que as matrículas em instituições públicas tenham seguido em expansão.

Esse incentivo financeiro - notadamente entre 2011 e 2014 - fez com que a educação profissional conhecesse uma acentuada privatização, em que pese o crescimento também acentuado das instituições públicas, fazendo com que, em 2014, as matrículas em instituições privadas ultrapassassem as matrículas em instituições públicas. Para se ter uma ideia do que isso significou, de 2011 até 2014, houve uma expansão significativa das matrículas na educação profissional privada no país, passando de 591.522 matrículas para 972.434, um crescimento de 64,4% nesse período, enquanto as vagas em instituições pública passaram de 890.096 para 971.313, ou seja, tiveram um crescimento de apenas 9,1% no mesmo período, segundo censo do INEP.

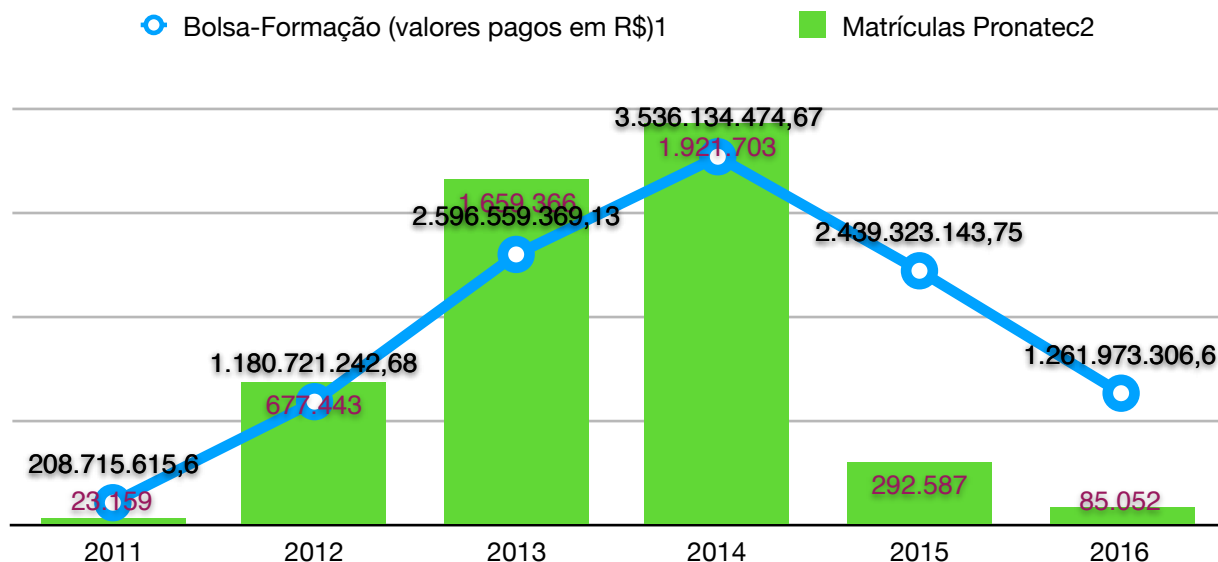
O balanço final dessa política foi um crescimento relativo da participação das instituições privadas, notadamente o Sistema S, na participação das matrículas na educação profissional no país, que, entre 2011 e 2016, saiu de menos de 40% das matrículas para cerca de 41% das matrículas, tendo tido um pico de participação de mais de 50% no total de matrículas na educação profissional em 2014, quando o Pronatec atingiu seu ápice, como podemos notar nos gráficos a seguir:

Gráfico 13 - Matrículas educação profissional de nível médio pública X privada (2011-2016)



Fonte: Notas Estatísticas: Censo Escolar 2016 - INEP

Gráfico 14 - Pronatec Bolsa-Formação - Valores pagos e número de matrículas (2011-2016)



1 Fonte: Tesouro Gerencial, extração em 29 de setembro de 2017.

2 Fonte: Ofício no 45/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 09 de fevereiro de 2017, dados de 30/01/2017.

O Bolsa-Formação estabeleceu, mediante um acordo de pactuação entre o governo e as instituições ofertantes, um valor base para o oferecimento das vagas, estabelecida em termos de um valor por hora de curso oferecido. Desde a entrada em vigor do programa, em novembro de 2011, o valor médio da Bolsa-Formação foi reajustado duas vezes, de R\$ 8,50 para R\$ 9,00, em fevereiro de 2012 e para R\$ 10,00 a partir de julho do mesmo ano. O Bolsa-Formação não visa a transferência de recursos direto ao aluno matriculado, mas a cobertura integral das despesas do estudante com o curso, incluindo assistência estudantil.

Esses valores repassados pelo Pronatec muitas vezes era superior ao valor cobrado diretamente pelas instituições ofertantes. Como apontou o relatório do Ministério da Transparência e da Controladoria-Geral da União, os três cursos com maior número de matrículas do Sistema S entre 2011 e julho de 2013, a saber, os cursos de auxiliar administrativo, técnico em administração e técnico em segurança do trabalho, cobravam um valor máximo inferior ao repasse disponibilizado via Bolsa-Formação do Pronatec. Segundo os dados apresentados no relatório, a diferença entre os repasses via Pronatec e as mensalidades cobradas no Sistema Nacional de Aprendizagem atingiriam a cifra de R\$ 163.752.950,00, ou seja, o Bolsa-Formação do Pronatec pagava para essas instituições um valor maior do que elas comumente cobravam no mercado (MT e CGU, 2018, p. 35).

Dessa forma, o Bolsa-Formação do Pronatec significou um importante incremento no valor das mensalidades cobradas nessas instituições. Assim, embora não tivesse sido revogado o acordo de gratuidade do Sistema S, que determinava que o Senai e o Senac vinculassem 2/3 de suas receitas líquidas da contribuição compulsória geral à oferta de vagas gratuitas em cursos técnicos e de qualificação profissional para públicos de baixa renda, com a entrada em vigor do Pronatec Bolsa-Formação, essas instituições passaram a receber um volumoso aporte de recursos públicos, sendo esses, inclusive, maiores que o valor máximo praticado nessas instituições.

Essa concentração do Pronatec nas mãos de instituições privadas não influenciou apenas os repasses orçamentários e, consequentemente, as matrículas nas instituições privadas, mas teve consequências também na qualidade das vagas ofertadas.

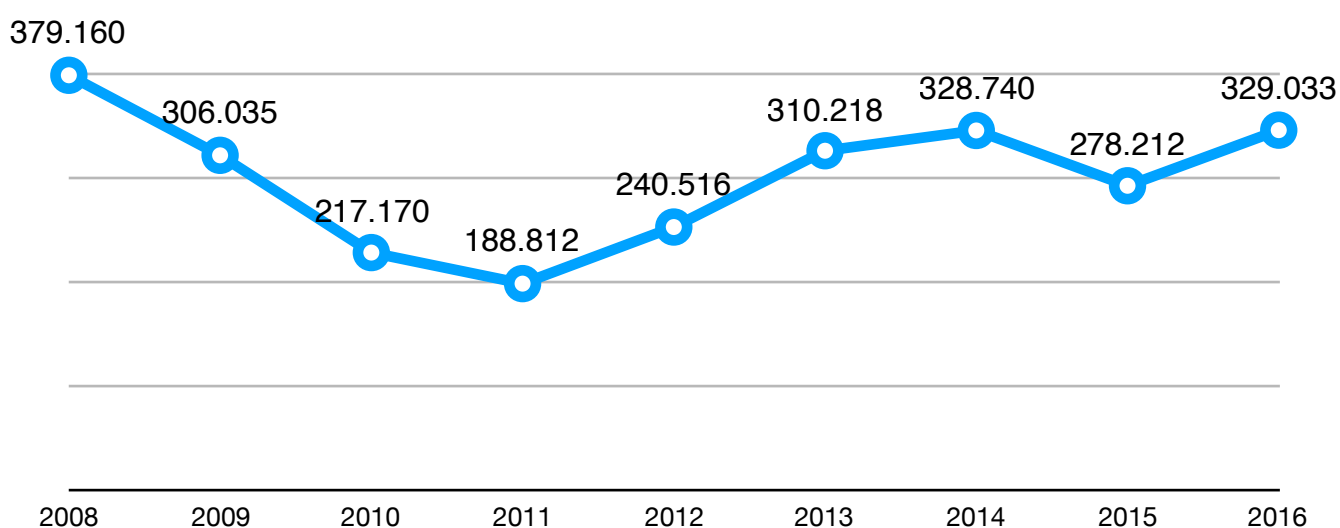
É importante notar que, na lei original que implementou o Bolsa-Formação do Pronatec, para os estudantes regularmente matriculados no ensino médio público só era

ofertada a modalidade de ensino técnico concomitante. Mesmo após a alteração da redação do primeiro parágrafo do artigo 4 da Lei 12.513/2011 para reconhecer as formas concomitante, integrada ou subsequente de oferecimento da Bolsa-Formação Estudante²³, vemos que o Pronatec conferiu clara prioridade para a forma concomitante de oferecimento do ensino técnico para estudantes do Ensino Médio regular.

No próprio **Manual de Gestão da Bolsa-Formação - Pronatec** publicado pela SETEC/MEC, em 2017, podemos ler que “os cursos técnicos podem ser oferecidos nas formas identificadas a seguir: Concomitante, para estudantes em idade própria; Concomitante ou integrada, na modalidade educação de jovens e adultos (EJA); Subsequente, para estudantes que concluíram o ensino médio; e Formação de professores em nível médio, na modalidade normal” (SETEC/MEC, 2017 p. 15).

Assim, o Pronatec apresentava-se como uma política divergente dos esforços dos anos anteriores, que visavam o fortalecimento do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, sobretudo nas redes públicas. Em que pese o crescimento consistente do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio durante todo o período estudado, um dos efeitos do Bolsa-Formação foi a volta do crescimento do ensino técnico concomitante no país, como podemos ver no gráfico abaixo.

Gráfico 15 - Matrículas no ensino técnico concomitante (2008-2016)

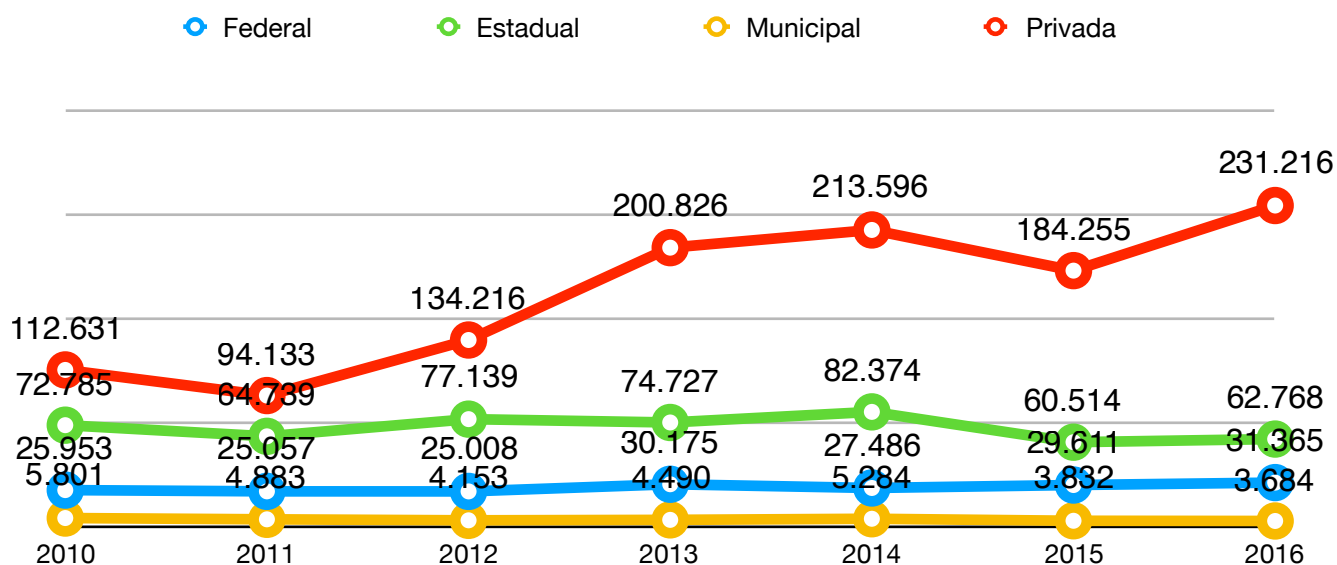


Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Básica - INEP

²³ Essa alteração se deu primeiro via medida provisória (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 593, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2012) que depois foi convertida em lei (LEI Nº 12.816, DE 5 DE JUNHO DE 2013), sendo alterada novamente por medida provisória (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 614, DE 14 DE MAIO DE 2013) também convertida em lei (LEI Nº 12.863, DE 24 DE SETEMBRO DE 2013).

Quando decompomos as matrículas nos cursos técnicos concomitantes por dependência administrativa, vemos que a volta do crescimento dessa modalidade de ensino profissional se deu, sobretudo, devido ao aumento das matrículas nas instituições privadas.

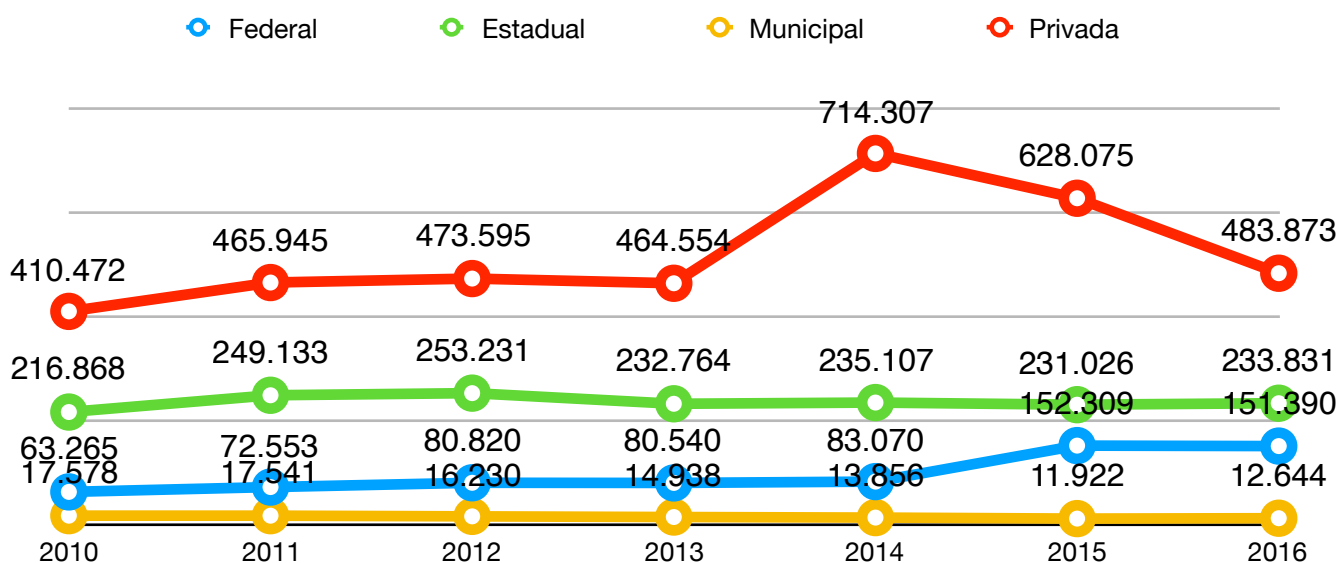
Gráfico 16 - Matrículas no ensino técnico concomitante, por dependência administrativa (2010-2016)



Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Básica - INEP

Também o ensino técnico subsequente apresentou forte participação das instituições privadas no total de matrículas e, também, apresentou tendência ao crescimento durante o período em foco, embora, nesse caso, a tendência ao seu crescimento fosse anterior à política do Bolsa-Formação do Pronatec.

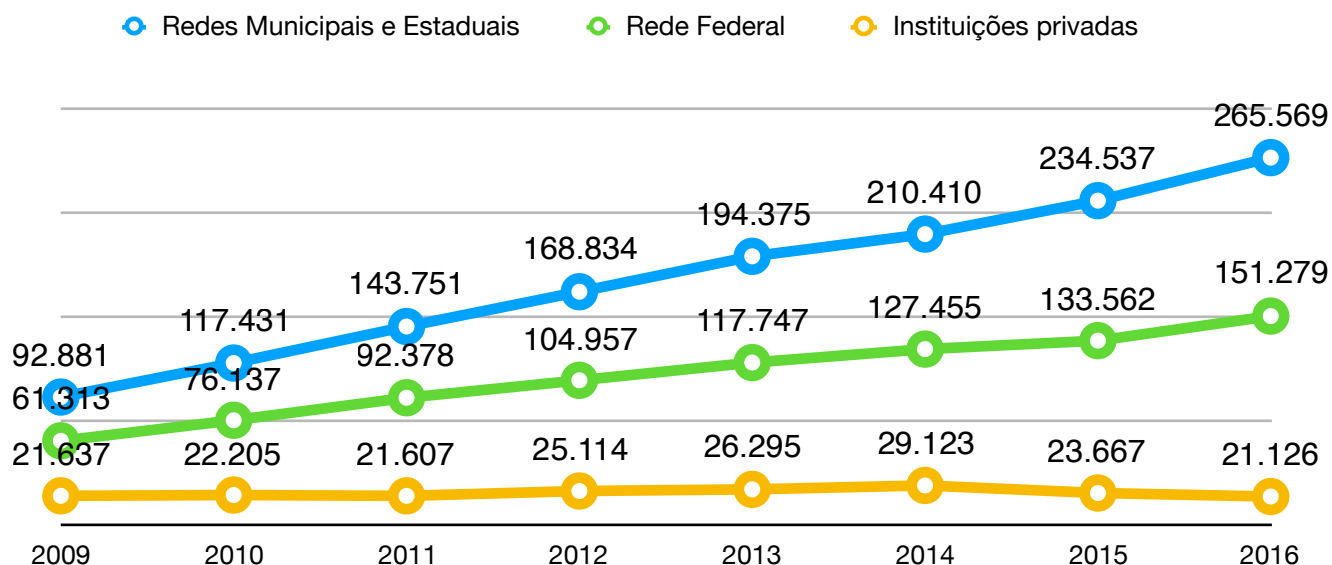
Gráfico 17 - Matrículas no ensino técnico subsequente, por dependência administrativa (2010-2016)



Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Básica - INEP

Se no ensino técnico concomitante e subsequente podemos observar um forte predomínio das matrículas em instituições privadas, algo bem diferente ocorre com o Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, onde a participação das instituições públicas se destaca, como podemos observar no gráfico abaixo.

Gráfico 18 - Matrículas no Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, por dependência administrativa (2009-2016)



Fonte: elaborado com dados do Censo de Educação Básica - INEP

Essa sequência histórica nos mostra que o processo de expansão das matrículas em instituições privadas não visou o Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio. Essa expansão deu-se, basicamente, na rede pública. Assim, os esforços promovidos pela volta do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, como a criação e expansão dos IFs e a política do Brasil Profissionalizado, foram contrabalanceados pelas tendências postas em movimento pelo Bolsa-Formação do Pronatec, criando uma estrutura de dualidade no Ensino Técnico de nível médio onde a participação em cursos concomitantes, subsequentes e integrados diferenciam-se claramente pelo tipo de instituição ofertante, distinguindo fortemente as instituições públicas das instituições privadas.

Os números são eloquentes nesse sentido. Enquanto a participação das instituições privadas ultrapassam os 70,2% das matrículas no concomitante e 54,8% das do subsequente, elas giram em torno de apenas 4,8% das matrículas do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, o que demonstra que essa divisão se dá com grandes traços de uma divisão por tipo de instituição.

Entretanto, não é apenas no campo da formação técnica de nível médio que o Pronatec atua. O Pronatec Bolsa-Formação oferece duas modalidades aos alunos: Bolsa-Formação Trabalhador, destinada ao trabalhador e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda para a realização de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação profissional de, no mínimo, 160 horas-aula; e Bolsa-Formação Estudante, destinada ao estudante regularmente matriculado no ensino médio público ou que já tenha terminado o ensino médio, ofertada por meio de cursos técnicos de, no mínimo, 800 horas-aula. Segundo definiu o MEC em seu portal na internet²⁴,

Os cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), ou qualificação profissional, são cursos que têm como foco uma formação específica. No caso do Pronatec, eles possuem carga horária mínima de 160 horas e duração média de 200 horas, em cerca de três meses. O requisito de acesso aos cursos de qualificação varia desde a não exigência do

²⁴ Ver: <https://web.archive.org/web/20160313182701/http://portal.mec.gov.br/pronatec/perguntas-frequentes>

Ensino Fundamental completo até a exigência de Ensino Médio completo. Tais requisitos estão estabelecidos no Guia Pronatec de Cursos FIC.

Já a formação no ensino técnico é

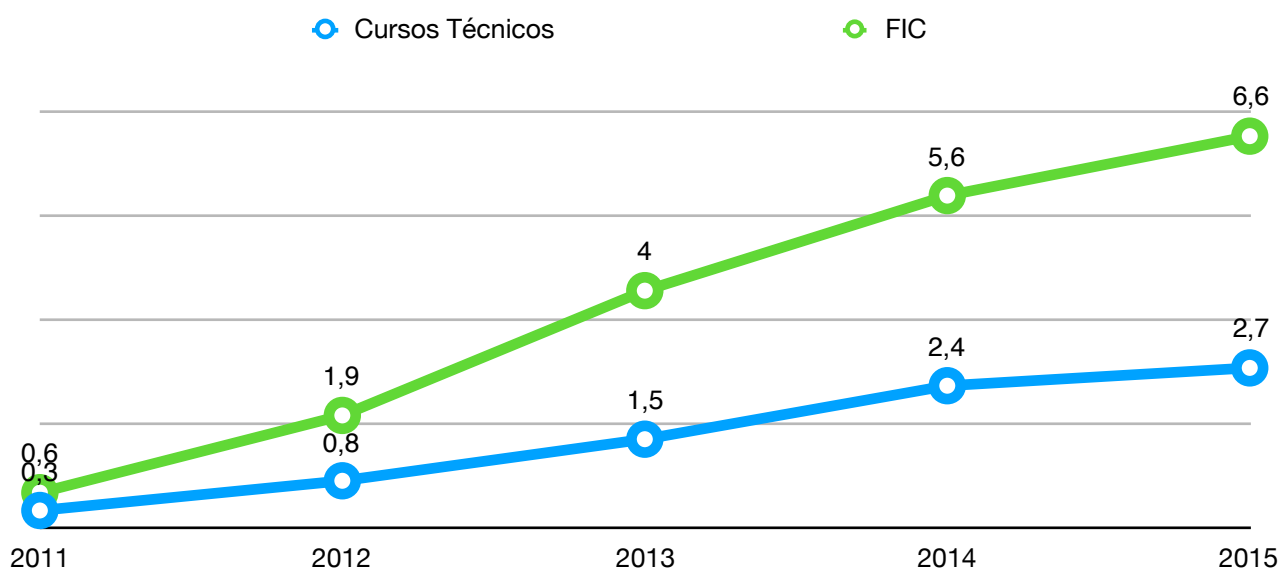
voltada para a compreensão dos processos de melhoria contínua nos setores de produção e serviços, além de capacitar os estudantes ao emprego de novas técnicas e tecnologias no trabalho. Os cursos técnicos possuem carga horária que varia de 800 a 1200 horas e têm duração média de um ano e meio a dois anos. O requisito de acesso ao curso técnico é estar matriculado ou ter concluído o Ensino Médio. Tais requisitos estão estabelecidos no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, que, conforme a Resolução CNE/CEB nº 3/2008, se aplica a toda a educação profissional e tecnológica.

Assim, se no campo do ensino técnico o Pronatec favoreceu a modalidade concomitante, no quadro global do programa houve um claro pendor para os cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação profissional de curta duração. Segundo o site do próprio Ministério da Educação, entre 2011 e 2015,

o Pronatec realizou 2,7 milhões de matrículas em cursos técnicos (38%). Nessas matrículas, a participação dos Institutos Federais é de 34,6%, a das Redes Estaduais 21,1%, a das instituições privadas que aderiram ao Sisutec 20,6%, a do SENAI 13,9% e a do SENAC 9,5%. Quanto às 6,6 milhões de matrículas em cursos de qualificação profissional realizados pelo Pronatec, a participação do SENAI é de 46,2%, a do SENAC 34,3%, dos Institutos Federais é de 11,4%, a do SENAT 3%, redes estaduais e municipais 2,6% e SENAR 2,2%.

Pela evolução das matrículas no Pronatec por tipo de curso - técnico ou FIC - vemos que a tendência era claramente de priorização dos cursos curtos de qualificação profissional.

Gráfico 19 - Evolução das matrículas do Pronatec: cursos técnicos X FIC (2011-2015)
(em milhões)



Fonte: SETEC/MEC (BARBOSA FILHO e outros, 2015, p. 5) e Portal MEC

Assim, no âmbito da Bolsa-Formação do Pronatec, enquanto as matrículas em cursos curtos de qualificação profissional cresceram onze vezes entre 2011 e 2015, as matrículas em cursos técnicos tiveram um crescimento de nove vezes, considerado o mesmo período.

Quando cruzamos os dados dos tipos de cursos oferecidos com as instituições que os oferecem, percebemos claramente que as instituições públicas (federais ou não) tenderam a oferecer cursos técnicos, enquanto as instituições privadas deram prioridade para os cursos FIC ou de qualificação profissional.

Gráfico 20 - Matrículas do Pronatec: cursos técnicos, por instituição (2011-2015)

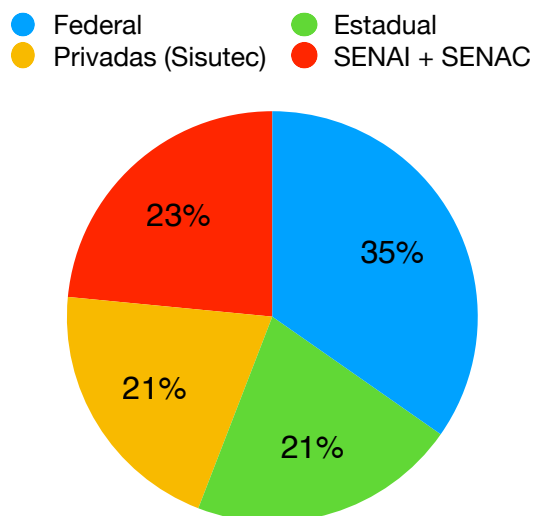
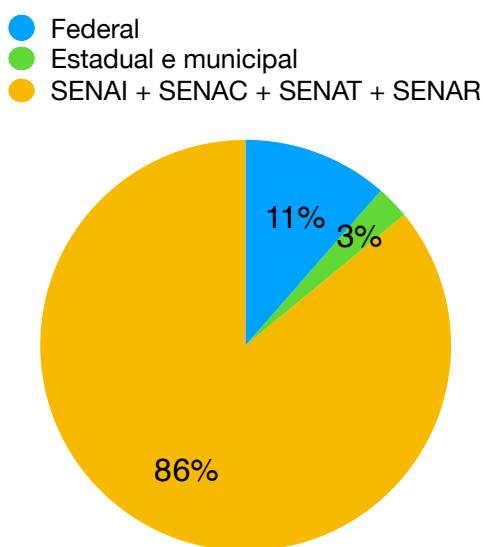


Gráfico 21 - Matrículas do Pronatec: cursos de qualificação profissional, por instituição (2011-2015)



Fonte: Portal MEC

Assim, a diferenciação entre formação técnica e qualificação profissional também se reproduz com a distinção entre as matrículas em instituições públicas e privadas. Reforçando os números já apresentados, 55% das matrículas em cursos técnicos oferecidos via Pronatec foram em instituições públicas; enquanto mais de 85% das matrículas em cursos de qualificação profissional de curta duração foram em instituições privadas, notadamente no chamado Sistema S.

Além de fortemente privatizado, o acesso à educação profissional também reproduz, em sua modalidade, formas de dualidade, segmentando essa modalidade de formação em caminhos hierarquicamente estratificados.

Assim, a despeito da iniciativa de expansão da Rede Federal de Educação profissional, Técnica e Tecnológica e da prioridade dada nela ao Ensino Técnico Integrado ao Ensino Médio e da política de fortalecimento do ensino integrado nas instituições públicas não-federais, vemos que a expansão da rede privada, fortemente impulsionada pelo Pronatec, foi um contrapeso decisivo para o quadro que se desenhou na educação profissional de nível médio no país, dada a prioridade que se deu aos cursos técnicos concomitantes e/ou subsequentes e, ainda mais, para os cursos de qualificação profissional de curta duração. A preocupação explicitada por Roberto Bitencourt da Silva parece que encontrou respaldo no desenvolvimento posterior. Escreveu ele em 2012:

O primeiro aspecto que sobressai, da leitura da lei [do Pronatec], é o financiamento das instituições particulares de ensino, com verbas públicas. [...]. Chama atenção também o papel praticamente protagonista concedido pela lei ao sistema S de ensino (Senai, Senac etc.). Administrado por confederações representativa de diferentes setores do empresariado - (CNI e CNC), por exemplo -, o sistema S, todavia, por décadas, e ainda hoje, vive(u) à sobra de recursos públicos “parafiscais”[...] um segundo aspecto a ser evidenciado na lei do Pronatec diz respeito ao perfil dos cursos que poderão ser estimulados. Não é escassa a polêmica em torno do assunto e é grande e justificável o receio de que a lei virá a gestar um ambiente favorável à oferta de cursos rápidos, frágeis do ponto de vista formativo, e desarticulados da formação geral, humanística e científica, do ensino Médio. cursos incapazes de atender mesmo às próprias e tão preconizadas “demandas do mercado” (SILVA, 2012, citado em CAIRES & OLIVEIRA, 2016, p. 172).

É na desigualdade da educação profissional oferecida que podemos ver um dos limites do tipo de desenvolvimento profissional dos anos de governo do PT. Como vimos no primeiro capítulo, o *momento predominante* da polarização das competências parece apontar claramente para a desqualificação do trabalho. Vimos que, na enorme heterogeneidade que forma a classe trabalhadora no país, predomina a baixa produtividade relativa, o que significa um trabalho com baixa intervenção tecnológica. No quadro do nosso desenvolvimento desigual e combinado demanda-se uma formação restrita de uma juventude trabalhadora com alguma formação técnica e uma grande parcela da juventude com apenas um treinamento para a execução de trabalhos simples, o que dá sentido para a grande desproporção entre a formação técnica de nível médio e os cursos rápidos de qualificação profissional oferecidos pelo Pronatec e a distinção entre o Ensino Técnico Integrado ao Ensino Médio e as formas concomitantes e/ou subsequentes.

Capítulo 3 - Privatização, dualidade e inconsistência nas políticas para a educação profissional de Lula e Dilma: a qualificação desigual da juventude trabalhadora

Uma das principais características das políticas para a educação profissional dos governos do PT foi a articulação da expansão da Rede Federal, a volta da possibilidade do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio com a expansão de vagas no setor privado, notadamente no chamado Sistema S, com o pagamento de bolsas nessas instituições, onde predominaram os cursos técnicos concomitantes e subsequentes e, ainda mais, os cursos rápidos de qualificação profissional.

Como saldo final dessas políticas, podemos ver que houve uma maior privatização dessa modalidade de ensino. Quando o Pronatec foi lançado, em 2011, as instituições privadas concentravam cerca de 40% das matrículas, passando para 51% em 2014, e, devido à queda no número absoluto de matrículas nessas instituições, atingiram o patamar de 45,5% em 2015, último ano em que Dilma realmente governou.

A expansão da Rede Federal e a volta do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, embora sejam políticas importantes no campo da educação pública, não foi capaz de competir com os volumosos aportes feitos à iniciativa privada no âmbito do Pronatec, via, sobretudo, a Bolsa-Formação. Como vimos, a Bolsa-Formação formava a principal rubrica do Pronatec e consumia quase 75% de suas verbas, das quais 70% iam diretamente para as mãos dos sistemas de aprendizado mantidos pelas instituições patronais.

Essa forte concentração da oferta de vagas nas mãos das instituições patronais fez com a que política de formação da força de trabalho nessa modalidade de ensino fosse submetida aos interesses imediatos dos grupos econômicos que a controlavam, fazendo com que ganhasse prioridade o oferecimento de cursos rápidos de qualificação profissional, sendo secundarizada a formação de nível técnico e, mais ainda, o Ensino Técnico Integrado ao Ensino Médio.

A expansão da Rede Federal, com a prioridade para o Ensino Técnico Integrado ao Ensino Médio, por um lado, e a política de Bolsa-Formação, com predomínio dos cursos rápidos de qualificação profissional nas mãos do Sistema S, por outro, fez reproduzir uma forma de dualidade também nessa modalidade de ensino.

Assim, o peso que cada uma das formas de inserção na educação profissional - integrado, concomitante, subsequente ou cursos curtos de qualificação profissional - assume no balanço final das políticas petistas não é fortuito: ele responde ao próprio desenvolvimento do mercado de trabalho no período.

Como vimos no primeiro capítulo, a forma de desenvolvimento desigual e combinado que vivemos exige qualificações diferenciadas na formação da força de trabalho. A "polarização das competências", teorizada por Acácia Kuenzer, não é uma balança equilibrada, mas tem seu *momento predominante* pendendo para a maior desqualificação do trabalho, como reconhece a própria autora.

A despeito da criação de milhões de vagas formais no período estudado, temos que ter claro que o mercado de trabalho dos anos de governo do PT não caminhou no sentido da criação nem de postos de trabalho bem remunerados nem de postos de trabalho de alta exigência técnica. Daí que 90% dos postos de trabalho criados no período pagavam até um salário mínimo e meio e 85% deles tinham como exigência uma formação de Ensino Médio, como nos mostrou Márcio Pochmann (2012).

Dessa forma, entregue às instituições patronais, a formação da força de trabalho passou a responder cada vez mais a essa realidade imediata de um mercado de trabalho que em sua quase totalidade caminhou para baixas remunerações e desqualificação e que não demandaria uma formação de alto nível.

Aqui temos que fazer uma discussão com o interessante livro de José Rodrigues, **Os empresários e a Educação Superior** (2007), no qual o autor faz uma importante distinção entre a mercadoria-educação e a educação mercadoria. Embora o livro não verse sobre o objeto desse capítulo mas sobre a educação superior, penso que o autor capta um movimento importante e contraditório entre as proposições do “novo empresariado do setor de serviços”, sobretudo o do serviço educacional, e a posição dos capitalistas industriais, com foco nas posições da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Para Rodrigues, a educação-mercadoria se daria quando um

capital em particular estiver buscando sua valorização a partir da venda de serviços educacionais, tais como o capital investido em instituições de ensino, sejam elas escolas ou universidades, esse

capital comercial tenderá a tratar a prática social educacional como uma mercadoria cujo fim é ser vendida no mercado educacional (RODRIGUES, 2007, p. 6).

Já a mercadoria-educação se daria quando “a educação e o conhecimento são encarados como insumos necessários à produção de outras mercadorias”, como acontece no processo de produção de outras mercadorias. Assim, “o capital industrial tenderá a encarar a prática social educacional como uma mercadoria-educação” (RODRIGUES, 2007, p. 6).

Para o autor, essas maneiras de encarar a educação, embora se complementem no objetivo de valorização do capital, não são isentas de contradições, “análogas às contradições entre o capital comercial e o capital industrial” (RODRIGUES, 2007, p. 6).

Do lado da educação-mercadoria, a venda de vagas em um curso de graduação qualquer interessa em si mesma àquela instituição educacional que diretamente as comercializa. O limite é estabelecido, em última instância, pela relação entre oferta e demanda.

Do lado da mercadoria-educação, há dois aspectos a serem considerados. Por um lado a expansão rápida de profissionais graduados favorece imediatamente ao capital industrial, posto que cria um exército de reserva que tende a rebaixar os salários dessa categoria. Por outro lado, se esse exército é constituído por graduados sem as devidas qualificações, isto é, qualidades requeridas pelo processo produtivo, a médio e longo prazo, o capital poderá encontrar sérias dificuldades em seu processo produtivo (RODRIGUES, 2007, pp. 6/7).

Assim, as necessidades do processo produtivo levaria a burguesia industrial a defender certa qualidade da educação, mesmo que em detrimento da liberdade de mercado específica reivindicada pelas instituições de ensino privadas. (RODRIGUES, 2007, p. 68).

Entretanto, uma questão fica patente no caso da educação profissional, sobretudo, a partir da política de Bolsa-Formação do Pronatec. Como fica essa relação quando a oferta de

vagas (pagas com dinheiro público) se dá nos próprios serviços de aprendizagens mantidos pela burguesia industrial? O que predomina quando é uma mesma instituição que vende a educação-mercadoria e utiliza a mercadoria-educação? O primado da “qualidade” se mantém?

Segundo notou o Ministério da Transparência e a Controladoria Geral da União no seu **Relatório de avaliação da execução de programa de governo n 79 - Apoio à formação profissional, científica e tecnológica**, a forma de pactuação do Bolsa-Formação favoreceu uma “lógica ofertista”, na qual se perdem de vista os interesses estratégicos do país e mesmo as necessidades de desenvolvimento e qualificação da força de trabalho, passando a primar uma lógica do ganho com o oferecimento de cursos de menores custos. Como o valor da bolsa-formação é fixo e independe das especificidades de cada curso, as redes de ensino acabaram por priorizar a “oferta de cursos de menor custo e que exigem baixa qualificação dos alunos, distanciando-os do compromisso de atender as necessidades por mão-de-obra qualificada dos demandantes" (MT e CGU, 2018, p. 85).

Assim, vemos que o que o Ministério do Trabalho e o Tribunal de Contas da União chamaram de “lógica ofertista” acaba por problematizar as definições que José Rodrigues fez em relação à educação superior, o que recoloca a questão das reais “qualidades requeridas pelo processo produtivo”. Aqui parece que a lógica do ganho com o oferecimento do serviço educacional, ou da educação-mercadoria, acabou por se sobrepor à lógica da mercadoria-educação, que parecia ser o acento da burguesia industrial que demandaria certa qualidade na formação da força de trabalho. A questão, novamente, é entender por que a burguesia industrial, e seu sistema de aprendizagem, puderam fazer essa opção.

Aqui, ao menos duas questões se alinham. A possibilidade de seus serviços de aprendizagem lucrarem com a transferência de recursos do Bolsa-Formação do Pronatec, que, como vimos, tinha um valor pré-estabelecido, é apenas a superfície da questão. Embora os bilhões de reais repassados pelo governo federal tenham um peso nesta decisão, sobretudo quando o repasse foi muitas vezes superior ao valor máximo cobrado por essas instituições, tenha que ser levado em conta, outra questão se impõe. A questão das reais necessidades de formação da força de trabalho, ou seja, das reais qualificações necessárias para a inserção no processo produtivo. Voltando a uma definição de José Rodrigues,

Há uma convergência geral entre os interesses dos empresários do ensino e dos empresários industriais, que confluem e se materializam, mesmo que de forma às vezes conflituosa, nas ações do Poder Executivo. Tal confluência alicerça-se no fato de que ambas as formas do capital (capital mercantil educacional e capital industrial) pretendem transformar a educação em mercadoria (mesmo que especial). Isto é, o capital busca, através da transformação da educação em mercadoria, a mediação para a manutenção do seu interesse mais geral - a valorização do valor através da exploração do trabalho vivo (RODRIGUES, 2007, p. 86).

Essa colocação de Rodrigues nos leva a questionar sobre quais são as condições para “a valorização do valor através da exploração do trabalho vivo” nas condições objetivas postas pelo desenvolvimento desigual e combinado na periferia do capitalismo.

Assim, as opções práticas tomadas pela burguesia industrial quando ela foi demandada a - e fortemente recompensada por - oferecer formação profissional em larga escala financiada diretamente com dinheiro público deixou claro que o discurso da qualificação do trabalho necessária para o processo produtivo aparece como simples ideologia. Quando foi demandada pelo governo para exercer essa iniciativa, a burguesia industrial preferiu lucrar diretamente com a “educação-mercadoria”, deixando em segundo plano as considerações em relação à qualidade da “mercadoria-educação”. Isso para não falar das necessidades degradadas demandadas pelo setor de serviços e da formação dada em seu serviço de aprendizagem.

A “lógica ofertista” que priorizou a “oferta de cursos de menor custo e que exigem baixa qualificação dos alunos, distanciando-os do compromisso de atender às necessidades por mão-de-obra qualificada dos demandantes”, como colocou o MT e o TCU, deixa bastante claro como as entidades patronais se comportam, na prática, em relação à qualificação do trabalho e quais são, para ela, as condições para “a valorização do valor através da exploração do trabalho vivo”.

A questão é: quais são as condições materiais que possibilitaram essa escolha prática? Nós respondemos que são as condições objetivas determinadas pela forma de

desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo na periferia, que tem seu *momento predominante* na desqualificação do trabalho.

Acácia Kuenzer (2011) também já havia tematizado a questão da “dualidade invertida”, em que o Ensino Médio Profissionalizante de alto nível, notadamente público, passaria a comportar e acolher setores da classe média e da pequena burguesia. Se historicamente a dualidade se dava entre um Ensino Médio propedêutico destinado às elites e um Ensino Médio profissionalizante destinado à classe trabalhadora, Kuenzer percebe que há certa inversão dessa dualidade quando as políticas educacionais dos anos 1990, fortemente impulsionadas por organismos internacionais como o Banco Mundial, tendem a ampliar o Ensino Médio geral separado da formação profissional, tal como formalizado por Fernando Henrique Cardoso com a proibição da integração da formação profissional com a formação de Ensino Médio, com o Decreto 2.208, de 1997.

Essa expansão do Ensino Médio geral, que não é nem preparatório para a educação superior e nem profissionalizante, relaciona-se com a vivência de um trabalho precário e desqualificado da maior parcela da juventude trabalhadora. Sob o discurso da democratização, o que vivenciamos de fato foi a expansão de um Ensino Médio precário, que deu concreticidade para a tese da “inclusão excludente”, também levantada pela autora (2005).

Nas palavras da autora:

A inversão da dualidade, portanto, é a nova realidade da escola média para os trabalhadores, que têm como alternativa a modalidade de educação geral. A educação tecnológica de qualidade, ofertada pela rede pública, de modo geral, é frequentada pelos jovens de classe média, que nela vêm uma alternativa de inclusão no mundo do trabalho, de continuidade dos estudos em nível superior e de ascensão social (KUENZER, 2011, p. 51).

Essa inversão pode ser percebida pelos bons resultados que, por exemplo, o Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio da Rede Federal tem obtido nas avaliações

nacionais (SALDANHA & TAKAHASHI, 2018) e internacionais (BORGES, 2016). Todos os resultados dessa rede, nas avaliações padronizadas, atestam que a formação de alto nível oferecida nessas instituições tem sido um fator importante não apenas para a profissionalização dos jovens que a frequentam, mas também para o prosseguimento dos estudos na educação superior.

Sabemos que o Ensino Médio da Educação Básica – segundo dados do Censo Escolar da Educação Básica – totalizou mais de 8.076.150 matrículas em 2.015, sendo que cerca 85% delas se deram nas redes estaduais público-estatais; as matrículas na educação profissional totalizaram 1.917.192 (INEP, 2015). Assim, vemos que a grande maioria dos jovens frequenta a escola de Educação Básica sem acessar uma educação especificamente profissionalizante. Desse total, apenas 391.766 matrículas se deram na modalidade integrada.

Em 2008, Marília Pontes Sposito notava que, juntamente com a expansão de uma escolarização degradada, havia uma intensa disseminação de um tipo de educação não-formal por parte da juventude trabalhadora. Assim, diz a pesquisadora: “soma-se uma proposta escolar precária com a participação obrigatória em programas educativos” (SPOSITO, 2008, p. 90). Nos parece que os números e a forma de acesso ao Pronatec, com a prevalência dos cursos concomitantes e dos cursos de qualificação profissional em instituições privadas, deu concreticidade a essa relação apontada por Marília Pontes Sposito, entretanto, colocando uma certa “formalização” dessas estratégias formativas. Quando sabemos que as estratégias do Bolsa-Formação do Pronatec visava a parcela dos trabalhadores pobres, essa relação fica ainda mais explícita.

Assim, essa diversificação nos percursos de formação profissional fortalecida pelas políticas do Pronatec nos coloca diante de uma complexificação do esquema da dualidade. Ela não se reproduz mais nem apenas como “dualidade estrutural” entre o Ensino Médio propedêutico e profissionalizante e nem apenas como “dualidade invertida”, mas que também passa a comportar uma diferenciação hierárquica na própria educação profissional, com a distinção entre o Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, o Ensino Técnico concomitante e/ou subsequente e os cursos curtos de qualificação profissional, que passam a responder à necessidade de qualificação desigual da força de trabalho.

Assim, se é correta a proposição teórica que viemos defendendo de que a educação é, ao mesmo tempo, a “reprodução, em escala ampliada, das múltiplas *habilidades*

sem as quais a atividade produtiva não poderia ser levada a cabo” e a “produção e reprodução da estrutura de *valores* no interior da qual os indivíduos definem seus próprios objetivos e fins específicos” (MÈSZÀROS, 2006) e de que a política educacional é a ação do Estado agindo sobre esses dois elementos indissociáveis, ou seja, agindo “tanto no nível da estrutura quanto da infraestrutura” (FREITAG, 2005), podemos ver claramente para onde caminharam as relações entre a política educacional e as demandas do nosso desenvolvimento desigual e combinado.

Quando Mészáros fala de “reprodução, em escala ampliada, das múltiplas *habilidades* sem as quais a atividade produtiva não poderia ser levada a cabo”, não me parece que ele coloca aí um ponto de vista apenas incremental e evolutivo, como se o processo produtivo sempre precisasse de habilidades mais complexas da força de trabalho para se realizar. Trata-se tão somente das habilidades necessárias ditadas pelo nível de desenvolvimento técnico, pela divisão social e hierárquica do trabalho e pela divisão internacional do trabalho.

Isso porque, como nos coloca, novamente, Acácia Kuenzer,

se há combinação entre trabalhos desiguais e diferenciados ao longo das cadeias produtivas, há demandas diferenciadas e desiguais de qualificação dos trabalhadores; contudo, os arranjos são definidos pelo consumo da força de trabalho necessário, e não a partir da qualificação (KUENZER, 2011, p. 47).

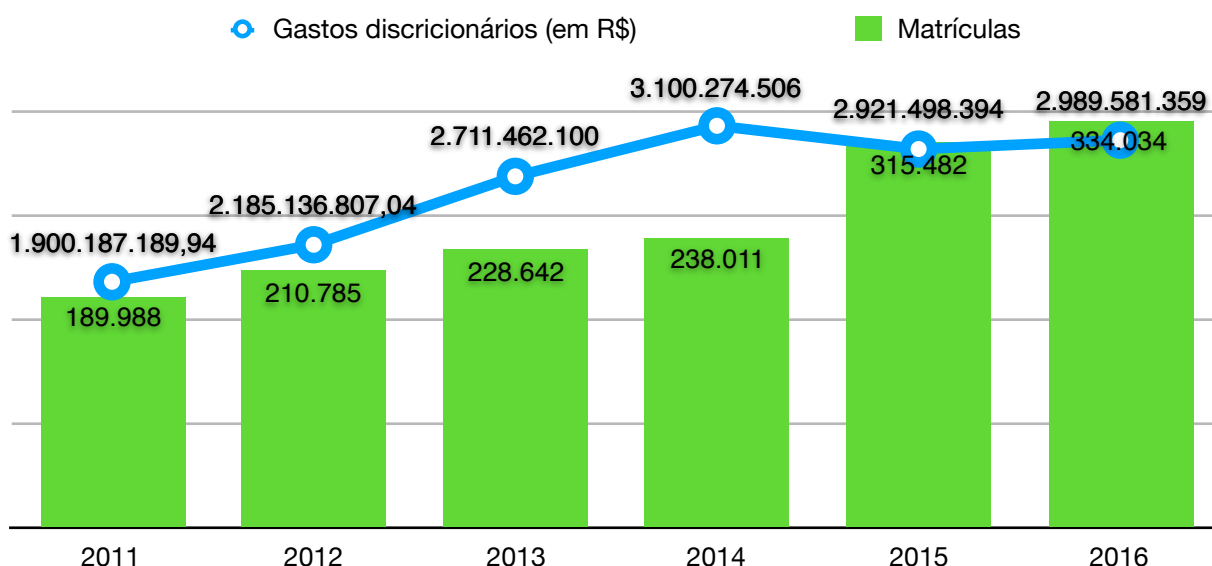
É a realidade do mercado de trabalho e de suas exigências que dá o sentido concreto da qualificação e da relação entre as “múltiplas habilidades” demandadas pelo processo produtivo e a “produção e reprodução da estrutura de valores”, ou seja, da ideologia. Em poucas palavras, as políticas dos governos do PT para a educação profissional acabaram por aumentar as distinções na formação da força de trabalho, complexificando a dualidade estrutural na educação capitalista. E mais, o acesso desigual à formação profissional também tinha como fundamento reavivar certa função integradora da educação num contexto de expansão do mercado de trabalho formal, embora, como vimos, esse mercado se expandisse com um forte acento de trabalhos de baixa remuneração e de baixa exigência técnica.

Entretanto, a crise capitalista que aportou por aqui em 2014/2015 fez entrar em declínio essa forma de expansão da educação profissional. Os cortes no orçamento da educação ocorridos durante a “Pátria educadora” atingiram tanto a rede federal quanto a política do Bolsa-Formação do Pronatec, embora com efeitos bastante distintos.

Os cortes que a educação já vinha sofrendo desde o início da “Pátria educadora” - que somente em 2015 perdeu mais de 10% do seu orçamento - também impactou e gerou mobilização nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, quando várias unidades também deflagraram movimentos grevistas.²⁵

Como vimos, embora os gastos totais da rede federal de educação profissional não tenha decaído, isso se deu por conta do permanente crescimento dos gastos não-discrecionários como a folha de pagamento. Já os gastos com custeio se mantiveram relativamente estáveis e os gastos com investimentos tiveram uma importante queda de 2014 para cá, passando de R\$ 1.367.470.230, em 2014, para R\$ 795.016.479 em 2016, como podemos ver no gráfico a seguir:

Gráfico 22 - Rede Federal: gastos discrecionários x matrículas na educação profissional (2001-2016)



Fonte: elaborado com dados do Censo Educação Básica e dos Relatórios Anuais de Análise dos Indicadores de Gestão das Instituições Federais de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (2011 - 2016)

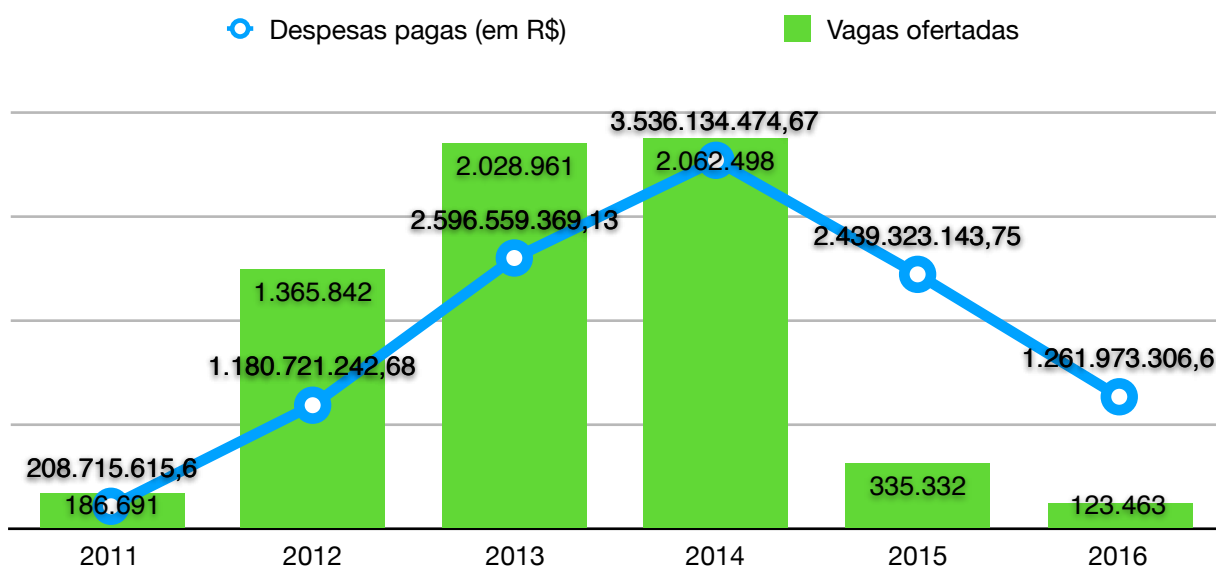
²⁵ Ver: material da greve do Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE) sobre a greve de 2015. Disponível em http://www.sinasefe.org.br/v3/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=315&Itemid=57

A despeito da queda nos gastos discricionários, fomentada, sobretudo pela diminuição dos gastos em investimentos, pudemos perceber que isso não teve impacto no processo de expansão do número de vagas e das matrículas, que seguiram aumentando, embora possa ter efeito direto na qualidade das condições de funcionamento dessas instituições.

Já em relação às matrículas realizadas via Pronatec, percebemos que o corte orçamentário teve repercussão imediata no dito processo de inclusão promovido pelo governo. Como o programa não cria uma estrutura própria, mas depende, a cada ano, da aprovação de seu orçamento, e como as vagas seguem um valor pré-determinado, o corte orçamentário significou imediatamente a redução no número de matrículas.

Essa relação é bastante visível quando comparamos as despesas pagas com o programa e o número de vagas oferecidas durante esse período.

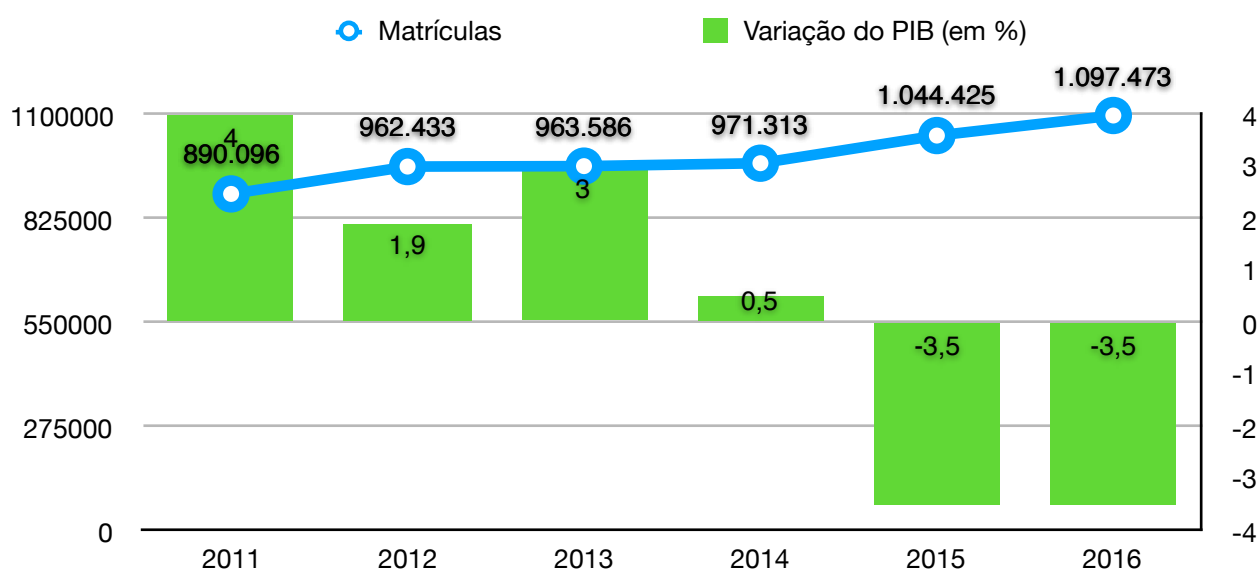
Gráfico 23 - Pronatec Bolsa-Formação: despesas pagas x vagas ofertadas (2011-2016)



Fonte: elaborado com dados do MT e TCU (2018)

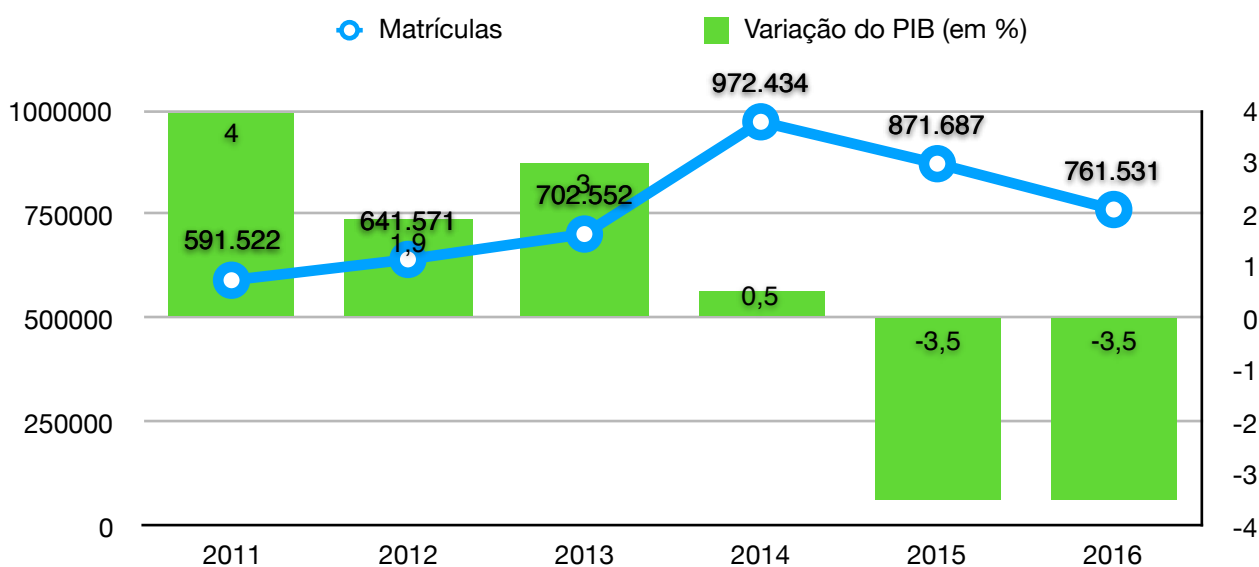
Essa contração do Pronatec a partir de 2014 deixa claro o quão inconsistente foi essa política de expansão de vagas via privatização. Quando relacionada com a crise econômica de 2014/2015, vemos claramente o contraste em termos de consistência e continuidade das vagas criadas nas instituições públicas e nas privadas.

Gráfico 24 - Educação profissional: matrículas em instituição públicas x variação do PIB (2011-2016)



Fonte: elaborado com dados do IBGE e Notas Estatísticas: Censo Escolar 2016 - INEP

Gráfico 25 - Educação profissional: matrículas em instituições privadas X variação do PIB (2011-2016)



Fonte: elaborado com dados do IBGE e Notas Estatísticas: Censo Escolar 2016 - INEP

O comportamento distinto das matrículas na rede pública e nas instituições privadas diante da crise econômica e dos cortes na educação dá bastante concreticidade ao

alerta que Marcelino Pinto fazia em relação aos programas como o Pronatec: que envolvem a transferência voluntária de recursos federais. Segundo ele nos alerta, programas como estes sofrem um grande impacto “quando ocorre uma inflexão na arrecadação de recursos públicos, como ocorreu em 2015”. O que acontece é que esses programas não criam bases permanentes, mas precisam ser ano a ano votados para a liberação de orçamento e sua consequente manutenção.

Enfim, as políticas para a educação profissional levadas a cabo nos anos de governo do PT não mitigaram processos tão criticados durante os governos anteriores, como a privatização e a dualidade, por exemplo. Pelo contrário, apesar de iniciativas importantes - como o fortalecimento da rede federal, a volta e o apoio ao Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio nas instituições públicas -, no balanço final, as políticas dos anos do PT frente ao executivo federal acabaram por fortalecer também o setor privado e a própria dualidade estrutural, complexificando-a. Assim, apesar de ter havido uma grande expansão no número de matrículas na Educação profissional, temos que questionar sobre a qualidade das matrículas oferecidas, sobretudo quando elas passaram a ser incentivadas no setor privado com forte aporte de dinheiro público. Embora a crise econômica tenha tido impacto em todo o setor da educação com cortes no seu orçamento, pudemos ver que as opções feitas pelo governo do PT, de forma marcante a partir de 2011, levaram a que essa crise tivesse impacto imediato na regressão do número de matrículas que se seguiu. A opção de expansão de vagas via programa que transfere recursos para instituições privadas cobrou um enorme preço tanto no que se refere à qualidade quanto no que se refere ao acesso. O Pronatec excluiu com a mesma velocidade que deu acesso a milhões de jovens e trabalhadores à educação profissional. Como bem pontuou Marcelino Pinto:

Se os recursos tivessem sido aplicados na ampliação da rede federal de ensino, boa parte desses problemas seria evitada e os resultados da ampliação do acesso à formação profissional e tecnológica viriam em um ritmo mais lento, mas com garantia de permanência e qualidade do ensino ofertado (PINTO, 2016, p. 141).

Capítulo 4 - A educação superior

Na primeira década e meia do século XXI, houve uma grande expansão no número de matrículas na educação superior no país. Quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo, havia cerca de 3,48 milhões de estudantes matriculados na educação superior, passando a mais de 8 milhões de matrículas no último ano do governo Dilma Rousseff, ou seja, mais que dobrando o número de estudantes matriculados durante o ciclo do PT frente ao governo federal. Esse aumento no número de estudantes matriculados na educação superior pode ser considerado uma das políticas educacionais mais importantes do período, tendo recebido um grande aporte financeiro nos anos de governo de Lula e Dilma.

Em 2015, das 8,03 milhões de matrículas nesse nível de ensino, 6,07 foram na rede privada. Em 2002, eram pouco mais que 2,42 milhões de estudantes frequentando as Instituições de Ensino Superior (IES) privadas. Entretanto, não é somente a participação das Instituições de Ensino Superior privadas no total de matrículas na educação superior que pode ser ressaltado aqui, mas também seu crescimento relativo. A participação do setor privado no total de matrículas presenciais, a despeito da importante expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e das Universidades Estaduais, aumentou de 69,7% para mais de 72,5% nesse período, o que mostra a relação estabelecida no período entre o maior acesso à educação superior e sua maior privatização. Se acrescentarmos a educação superior a distância, a participação das IES privadas ultrapassa os 75% das matrículas, já que a rede privada concentrou 90,8% das 1,39 milhões de matrículas registradas em 2015 (TORKANIA, 2017).

O que buscaremos mostrar neste capítulo é que essa expansão da educação superior se deu com forte participação do Estado, seja pela expansão das IFES, seja pelas políticas de bolsas e de financiamento estudantil público em instituições privadas.

É importante notar que não podemos confundir a educação superior, sobretudo nas instituições privadas, com ensino universitário. Assim, buscaremos mostrar que a expansão do acesso à educação superior via privatização, além de não se constituir em uma forma de inclusão consistente, acabou reproduzindo, também nesse nível de ensino, uma forma de dualidade, sobretudo, pelo recurso da expansão via “diferenciação institucional” e da educação a distância.

Intentaremos mostrar também que todas essas políticas e programas de acesso à educação superior acabaram por ser fortemente constrangidas pela conjuntura econômica, sobretudo, nos anos que se seguiram à crise capitalista internacional (2008-2009) e sua chegada na periferia (2014-2015). A expansão das matrículas na educação superior privado, via programa de concessão de bolsas (Prouni) e financiamento estudantil (Fies) não se mostrou uma forma consistente de aumento da escolarização formal da população, já que teve uma importante redução em sua oferta desde 2015, ainda durante o mandato da presidenta Dilma Rousseff. Embora o número de matrículas brutas tenha aumentado nos últimos anos, temos que ponderar que o número de ingressantes na educação superior começou a apresentar uma tendência ao declínio já nos últimos anos de governo do PT.

Como veremos, constituiu-se durante o período de governos do PT um ensino superior mais privatizado e mais diferenciado, que buscou responder, por um lado, à demanda de acesso a esse nível de educação e às demandas de lucratividade das IES privadas e, por outro, da formação diferencial da força de trabalho.

4.1 - O primeiro diagnóstico do governo Lula sobre a educação superior

Em 20 de outubro de 2003, por meio de um decreto²⁶ presidencial, Luiz Inácio Lula da Silva instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) “encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino superior - IFES”. Esse grupo de trabalho era composto por representantes do Ministério da Educação, que o coordenou, da Casa Civil, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ministério da Fazenda.

Esse GTI produziu um documento chamado **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras** que buscou elencar: I) “ações emergenciais para o enfrentamento imediato da crítica situação das universidades federais”; II) “a necessidade da efetiva implantação de autonomia à universidade federal”; III) apontar “linhas de ação imediata, que possam complementar recursos e ao mesmo tempo propiciar um redesenho do quadro atual” e; IV) indicar “as etapas necessárias para a formulação e implantação da reforma universitária brasileira” (Brasil, 2003).

Segundo o relatório do GTI, havia uma situação de “crise na educação superior”, consequência da “desarticulação do setor público brasileiro” da década anterior, que não poupou as universidades federais.

De um lado, as universidades governamentais sofreram consequências da crise fiscal do Estado que incidem sobre seus recursos humanos, de manutenção e de investimento. De outro lado, a prioridade ao setor privado em todas as áreas também chegou ao setor do ensino superior: as universidades privadas, que viveram uma expansão recorde nos últimos anos, chegando a responder, em 2002, por 63,5% do total de cursos de graduação e 70% das matrículas, encontram-se agora ameaçadas pelo risco

²⁶ DECRETO DE 20 DE OUTUBRO DE 2003. Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9998.htm

de uma inadimplência generalizada do alunado e de uma crescente desconfiança em relação a seus diplomas (Brasil, 2003).

Estas duas faces de uma mesma realidade demandariam soluções estruturais que exigiriam: (i) um programa emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente às universidades federais e (ii) uma reforma universitária mais profunda.

Assim, esse relatório buscou traçar as bases para a expansão das matrículas na educação superior Federal a fim de cumprir as metas do Plano Nacional de Educação 2001-2010, para atingir 40% das matrículas da educação superior no setor público em 2007.

Para tanto, o GTI propôs uma série de ações emergenciais que passariam por:

- a. Formular e implementar as diretrizes de um plano emergencial para equacionar e superar o endividamento progressivo junto aos fornecedores, combinado com a elevação dos recursos para os custos operacionais.
- b. Abrir concursos para preencher as vagas de professores e servidores, originadas por demissões, aposentadorias e exonerações, não preenchidas ao longo dos últimos dez anos, e para substituir os professores contratados em caráter temporário por professores efetivos. Assegurar ainda recursos para cobrir os déficits em manutenção e investimento.
- c. Outorgar autonomia para garantir às universidades federais o uso mais racional de recursos, maior eficiência no seu gerenciamento e liberdade para captar e aplicar recursos extra-orçamentários, além da autonomia didático-pedagógica.
- d. Garantir novas vagas: (i) concedendo bolsas de aproveitamento e regionalização para a contratação de doutores que desejem se dedicar ao magistério, especialmente nas licenciaturas em física, matemática, biologia, química, nos locais carentes de pessoal com formação superior, (ii) adotando critérios de regionalização e interiorização na política de abertura de vagas para concurso, juntamente com um auxílio

para implantação de novas linhas de pesquisa para esses novos contratados, e (iii) reintegrando aposentados às atividades das universidades federais, mediante a implementação de um programa especial de bolsas de excelência. (Brasil, 2003).

A questão que se colocava para atingir a desejada expansão da educação superior na rede federal era, por um lado ampliar o quadro docente, e por outro aumentar a relação de alunos por professor nas IFES, “por meio de aumento na dedicação à sala de aula, de um maior número de alunos por turma e sobretudo graças ao esperado uso de técnicas de ensino a distância” que fará que seja “possível atingir um aumento significativo na relação alunos/docente para os próximos anos”. A meta do GTI era atingir uma relação de 18 alunos por professor (RAP) em 2007. Em 2003, segundo o apontado no próprio relatório, essa relação era de 11,9 alunos por professor. Isso significa que o aumento no número de alunos não seria acompanhado pelo mesmo aumento no número de professores, como podemos ver na passagem a seguir:

Apesar do enorme aumento no número de seus alunos, que passou, entre 1994 e 2003, de 400 mil para 600 mil matrículas, as universidades federais dispõem, desde 1994, do mesmo total de postos docentes — 50.426 professores. Porém, esses postos não estão totalmente preenchidos desde 1990. Para superar tal lacuna, tem sido utilizado o precário instrumento do professor substituto, na maioria dos casos sem formação adequada e contratados em caráter provisório, sem vínculo nem estabilidade. As universidades federais contam atualmente com 8.886 professores substitutos, os quais, juntamente com 41.215 professores do quadro, somam 50.101 professores em exercício. Com base na previsão da relação aluno/professor, o número ideal de professores para atender aos 1.200.000 alunos previstos para 2007 seria de 67.000. Portanto, para corrigir ao mesmo tempo a falta de professores e a substituição dos temporários por professores permanentes, seria preciso contratar 25.785 professores: 8.886 para substituir os atuais contratados como temporários, 9.211 para completar o

quadro de 50.426 vagas, e 7.688 novos professores, necessários para atender ao aumento de 600 mil para 1,2 milhão de estudantes (Brasil, 2003).

Para o aumento no número de docentes, como vimos, além da abertura de concursos, o governo também pretendia lançar mão do uso de docentes aposentados e de jovens doutores pagando-lhes uma bolsa para que exercessem atividade de ensino. É interessante como o governo apresentou a questão do aproveitamento de docentes aposentados e de jovens doutores, ligando-a a uma medida bastante controversa do seu primeiro ano de governo: a Reforma da Previdência de 2003:

- a) Bolsa de Excelência Docente - a deformação do sistema previdenciário brasileiro é uma das causas da crise das universidades federais. Ao serem autorizadas, ou mesmo incentivadas, as aposentadorias precoces de professores no auge do seu potencial, esvaziam-se as universidades públicas em benefício das particulares, para onde os professores se transferem em troca de um salário complementar. De fato, com essas aposentadorias, o sistema público vem financiando o sistema particular. A reforma previdenciária servirá para proteger a universidade desse esvaziamento, porém induziu, em um primeiro momento, um processo adicional de aposentadorias. A perda sofrida pelas universidades nos últimos anos, em função dessas aposentadorias precoces, tem sido devastadora. Para evitar a perda de tamanho potencial, a solução seria a criação de um programa de bolsas de excelência docente, que permitisse manter esses professores em atividade acadêmica nas universidades federais.
- b) Bolsa de aproveitamento e regionalização de doutores — além da irracionalidade da aposentadoria precoce de professores no auge de sua carreira, o sistema universitário brasileiro sofre de irracionalidade na outra ponta, ao deixar desempregados centenas de jovens doutores. Depois de desfrutarem altos investimentos em sua formação, os doutores ficam desempregados ou são desviados das funções para as

quais se prepararam. Depois de poucos anos, o conhecimento adquirido é esquecido e superado, e o gosto pela atividade acadêmica perdido. O país desperdiça os investimentos realizados e aborta carreiras brilhantes. Para evitar isso, bastaria um programa de bolsas que mantivesse o jovem doutor em atividade. Ao mesmo tempo, tais bolsas poderiam servir para corrigir a tragédia da desigualdade regional no desenvolvimento do ensino superior, se orientadas de modo a atender carências de professores identificadas em algumas regiões ou carências em determinadas áreas de conhecimento (Brasil, 2003).

Assim, vemos que os ministros do governo Lula apontavam, para a superação da crise universitária, propostas bastante contraditórias como a abertura de concursos, a utilização de docentes aposentados e de doutores, via bolsa, a liberação para que as Universidades pudessem captar recursos extra-orçamentários “tanto no setor público quanto no setor privado”, o aumento do número de alunos por sala de aula e o uso do ensino a distância, a fim de aumentar a relação aluno/professor (RAP), uma preocupação com a inadimplência na educação superior privado e a reforma previdenciária, apontando simultaneamente para o fortalecimento e enfraquecimento do sentido público das IFES.

Embora este relatório não tivesse tido grande circulação, temos que ponderar que muitas das medidas apontadas nele foram sendo implementadas durante o seu governo.

4.2 - A expansão das Universidades Federais

A expansão das Universidades Federais, certamente, foi um dos feitos mais importantes dos governos Lula e Dilma na educação superior pública. Em números, isso significou que, entre 2003 e 2016, a quantidade de Universidades Federais aumentou de 45 para 63, significando também um aumento ainda mais expressivo na quantidade de *campi*, que saltaram de 148 para 321 entre 2003 e 2014.

Esses números fizeram com que as Universidades Federais atingissem maior amplitude geográfica. Se em 2003, apenas 114 municípios tinham Universidade Federal, em 2014, o número de municípios atendidos passou para 289.

Essa expansão também significou o aumento de cursos oferecidos nas Universidades Federais, que passaram a contar com 4.867 cursos de graduação presenciais em 2014. Um aumento significativo diante dos 2.047 cursos oferecidos em 2002. Se em 2002, as Universidades Federais contaram com pouco mais que 512.000 matrículas, em 2016 foram registrados 1.083.050 estudantes matriculados nelas. Quanto ao número de vagas oferecidas, houve um aumento de 113.263 vagas, em 2002, para 183.318 em 2016.

Esse crescimento significou que, durante os quase quatro mandatos do PT frente ao executivo nacional, as Universidades Federais tiveram um grande crescimento: mais que dobrou o número de *campi*, de cursos oferecidos, de alunos matriculados e de municípios atendidos.

Apresentando os números desse modo, pode parecer que houve um processo linear de expansão da rede universitária federal durante todo o período. Entretanto, se decompormos alguns desses números por cada mandato do PT frente ao executivo, poderemos ter maior clareza de quando essa expansão se acentua e, assim, poderemos localizar melhor a política que mais impactou nesse processo.

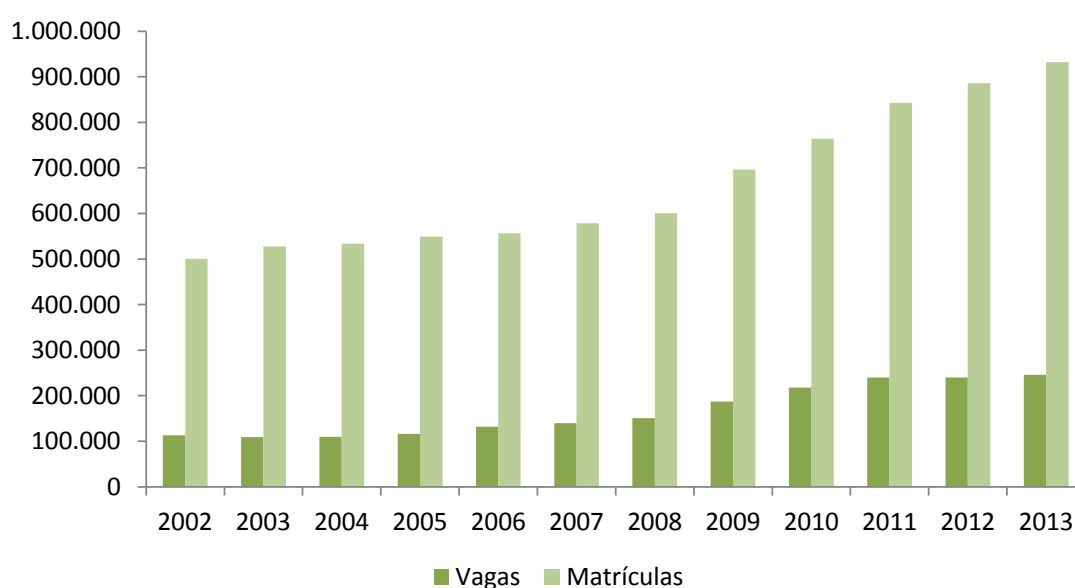
Tabela 7 - Universidades Federais: quantidade, cursos, vagas oferecidas e matrículas presenciais (2002-2014)

	2002	2006	2010	2014
Universidades Federais	45	53	58	63
Cursos de graduação presenciais	2.047	2.464	4.327	4.734
Vagas oferecidas	113.263	132.203	218.152	291.518
Matrículas (graduação presencial)	500.459	556.231	763.891	958.659

Fonte: Censo da Educação Superior - INEP

No quadro acima, podemos perceber claramente que o processo mais acentuado da expansão da rede universitária federal se deu a partir do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Se acompanharmos anualmente essa evolução das vagas oferecidas e das matrículas na rede universitária federal, podemos localizar esse processo com ainda mais precisão.

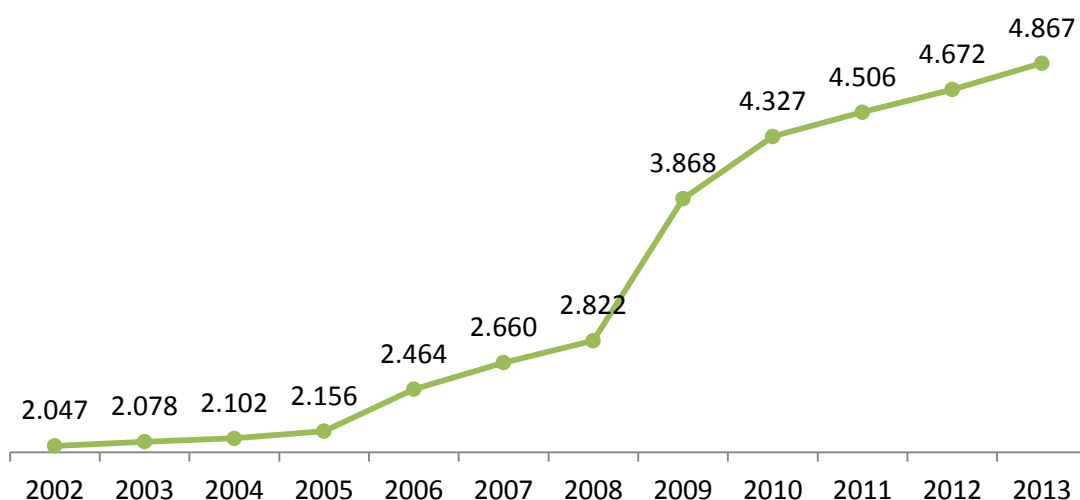
Gráfico 26 - Evolução no número de vagas e matrículas na graduação presencial nas universidades federais (2002-2013)



Fonte: Censo da Educação Superior - INEP

Movimento bastante semelhante acontece quando acompanhamos, ano a ano, a evolução no número de cursos de graduação nas universidades federais, como podemos ver no gráfico abaixo:

Gráfico 27 - Número de cursos de graduação presencial nas universidades federais (2002-2013)



Fonte: Censo da Educação Superior - INEP

A despeito do crescimento, no número de vagas, matrículas e cursos oferecidos em todo o período, podemos localizar que a expansão da rede universitária federal se deu, com maior força, a partir de 2008, justamente após Lula baixar o Decreto 6.096/2007²⁷ - que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o Reuni.

Quando percebemos que o total de matrículas na educação superior pública aumentou de cerca de 1 milhão, em 2002, para pouco mais de 1,8 milhão, em 2015, podemos ter a conta da participação da Rede Federal nessa expansão. De fato, nesse período, a Rede Federal de Ensino superior teve um aumento significativo no total de matrículas na educação superior pública no país.

²⁷ DECRETO Nº 6.096, DE 24 DE ABRIL DE 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI.

Entretanto, considerar apenas os números de unidades, *campi* ou matrículas pode levar à impressão de que a expansão das Universidades Federais tenha sido prioridade nos anos de governo do PT e que tenha sido marcada apenas por positividade. Como veremos, essa expansão, embora deva ser saudada como uma importante política na educação superior público universitário, não foi isenta de inúmeras contradições.

4.3 - O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e suas contradições

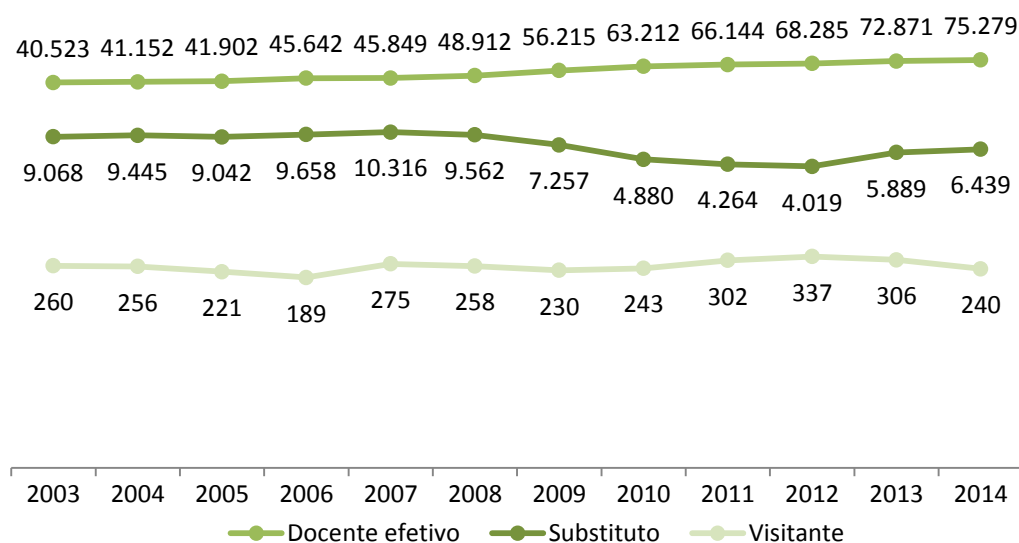
O grande marco nesse processo de expansão da rede universitária federal foi o Decreto 6.096/2007 que estabeleceu o Reuni. Como forma de expandir o número de vagas e matrículas nas Universidades Federais, o governo Lula estabeleceu como meta global do programa a elevação da taxa de conclusão dos cursos de graduação para 95% e o aumento "da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos", para as Universidades que decidissem aderir ao programa. Em 2003, segundo o relatório do GTI, essa relação era de 11,9 alunos por professor.

O programa também previa um aporte de até 20% no orçamento das Universidades que aderissem e cumprissem as metas estabelecidas, para os cinco anos subsequentes. O Reuni colocava, então, a expansão das Universidades Federais propondo o aumento da taxa de conclusão e o aumento do número de alunos por professor (RAP) e oferecendo um aporte financeiro, por cinco anos, para as universidades que aderissem ao programa.

Particularmente o aumento da relação aluno-professor (RAP) foi um elemento bastante criticado durante o seu processo de implementação do programa. Aliás, ainda na época da publicação do Decreto 6.096/2007, muitos intelectuais ligados às Universidades Federais se levantaram apontando os limites do projeto, que segundo afirmavam, significaria a precarização do trabalho docente e a quebra do tripé ensino-pesquisa-extensão, o que, segundo artigo de Marcelo Badaró Matos, poderia transformar as Universidades Federais em “escolões” (MATOS, s/d).

Vimos que o aumento da RAP como forma de perseguir o objetivo de expansão das matrículas nas universidades federais já estava apontada na primeira avaliação do governo Lula sobre a educação superior. A formalização dessa meta no Reuni fez com que o descompasso entre o aumento do quadro docente e o aumento no número de matrículas não fosse apenas um acidente ou contingência do processo de expansão, mas a própria meta do Programa.

Gráfico 28 - Número de docentes nas Universidades Federais, por tipo de contratação (2003-2014)



Fonte: SIAPE/MPEG

Vemos, então, que a partir de 2008 há um aumento relativo no número de docentes efetivos nas universidades federais, o que é um elemento positivo. Entretanto, também podemos perceber que, entre 2008 e 2014, houve um crescimento de 39,54% no quadro docente, enquanto, no mesmo período, o número de matrículas nos cursos presenciais das universidades federais teve um crescimento de 59,57%, passando de 600.772 para 958.659 estudantes matriculados.

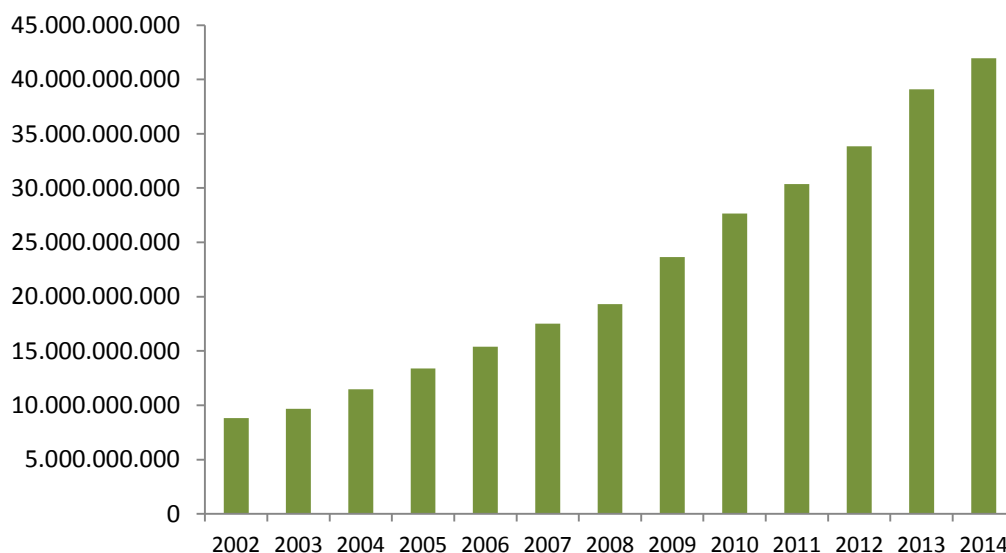
Esse descompasso, que já era um elemento intencional do próprio Decreto que instituiu o Reuni, fez com que o programa fosse bastante questionado do ponto de vista da qualidade desse plano de expansão, podendo ser lido como uma “política de expansão ‘precarizante’ do ensino” (MINTO, 2014, p. 325).

Outra questão levantada foi o fato de o aporte financeiro para a expansão da rede universitária federal estar prevista apenas para os cinco anos subsequentes à adesão ao programa, “condicionado à capacidade orçamentária e operacional do Ministério da Educação” (Art. 3, § 3).

Em termos orçamentários, o balanço apresentado pelo governo Dilma Rousseff em relação à expansão da rede universitária federal apresenta uma curva sempre ascendente,

apontando para uma aumento constante no orçamento das Instituições Federais de Ensino superior (IFES), tal como podemos ver no gráfico a seguir:

Gráfico 29 - Orçamento total das IFES (2002-2014)

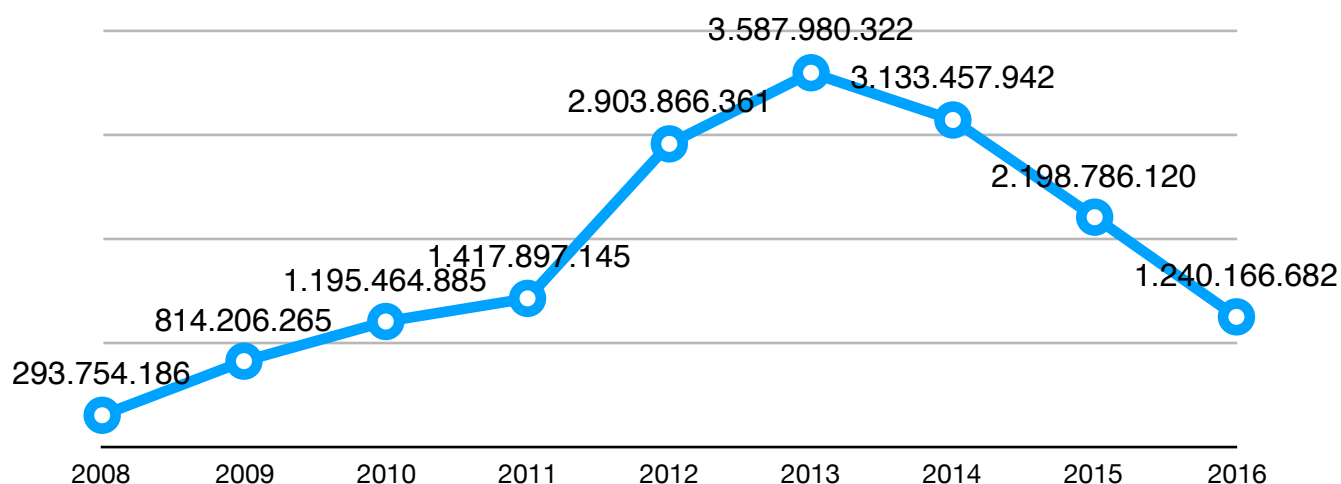


Fonte: SIMEC/MEC

Este gráfico diz respeito ao orçamento total das IFES, que congrega gastos com pessoal, investimentos e outras despesas. Temos que notar que a principal cifra diz respeito ao gasto com pessoal. Pelo gráfico apresentado, não sabemos se ele se refere à previsão orçamentária ou aos valores efetivamente investidos. De qualquer modo, considerado o total de gastos com as IFES, a tendência apresentada, até 2014, condiz com outras fontes de dados consultadas por nós, como o SIGABrasil do Senado Federal.

Quando vemos os valores especificamente executados sob a rubrica Reestruturação e expansão de instituições federais de ensino superior, entre 2008 e 2016, vemos o seguinte movimento:

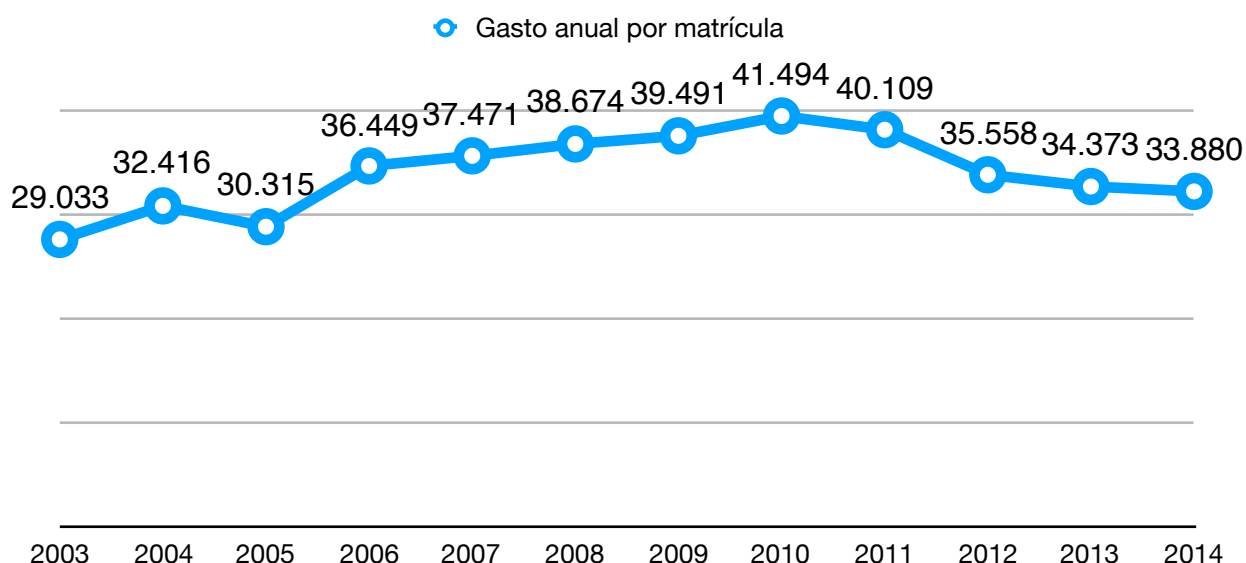
Gráfico 30 - Valores executados com a reestruturação e expansão de instituições federais de ensino superior (2008-2016) - IPCA 09/2019



Fonte: elaborado com dados do Senado Federal - Portal SIGA Brasil

Dessa forma, vemos que, até 2013, o plano de expansão das IFES receberam aportes crescentes, vindo a decrescer a partir de então. Entretanto, e isso esse gráfico não mostra, o valor invertido por matrícula, a despeito de ter crescido 16,7% no período entre 2003 e 2014, recuou após a implementação do Reuni, mesmo com os aportes específicos destinados ao plano de expansão. Entre 2008 e 2010, houve um crescimento no gasto por aluno, que depois tendeu a recuar. Entre 2008 e 2014, o gasto por aluno teve um recuo de 12,4%, como podemos ver abaixo:

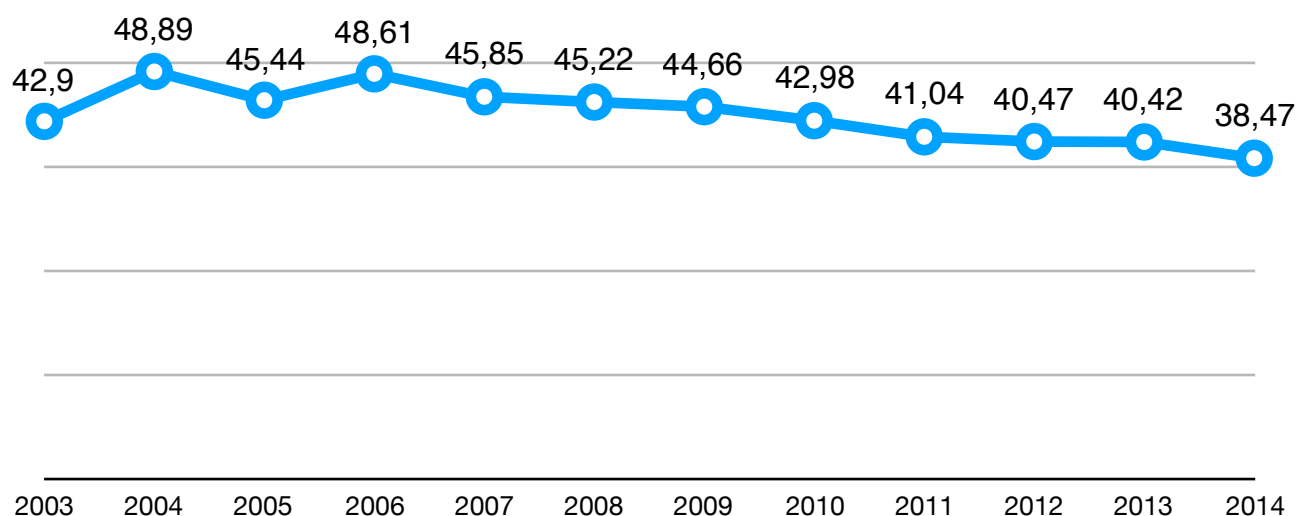
Gráfico 31 - Gasto por matrícula nas Universidades Federais, graduação e pós-graduação (2003-2014) - IPCA 01/2015



Fonte: CAPES (2015) (GeoCapes); INEP. Censo da Educação Superior (2003-2013); Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração com base no Demonstrativo da Execução Orçamentária por Órgãos e Unidades Orçamentárias (2003-2014). (REIS, 2015, p. 203)

Isso se deu porque os governos do PT não tiveram no financiamento das universidades federais sua política prioritária. Apesar do crescimento absoluto no orçamento das IFES, a sua participação relativa no total dos recursos mobilizados pelo governo para a educação vem recuando consistentemente desde 2006, o que mostra que a pretensa prioridade na expansão das vagas não veio acompanhada da manutenção da importância das IFES no orçamento federal, como podemos ver no gráfico a seguir:

Gráfico 32 - Recursos destinados às universidades federais como percentual do gasto federal total com educação 2003-2014 (em %)



Fonte: Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração com base nos demonstrativos (2003 – 2014) da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção, Execução Orçamentária por Órgão (MEC) e Execução Orçamentária por Órgão e Unidades Orçamentárias.

(Reis, 2015, p. 199)

Assim, a forma precária como se deu essa expansão foi alvo de muitas críticas e gerou um intenso conflito dentro das Universidades Federais. Apesar da expansão da Rede Federal ter sido uma política progressiva dos governos do PT, hoje aparecendo como um quase consenso quando se discute o seu sentido, não podemos esquecer as contradições que esse processo teve e as lutas que engendrou.

O decreto do Reuni gerou fenômenos como as mobilizações do movimento estudantil e dos trabalhadores das Universidades Federais. O governo e as reitorias, pressionando para a adesão ao projeto, utilizaram-se da repressão, o que na época foi condenado pelo Sindicato Nacional do Docentes das Instituições de Ensino superior - ANDES-SN.²⁸

A posição do ANDES-SN em relação à política para a educação superior do governo Federal e ao programa de expansão da Rede Federal, via Reuni, levou à criação de um novo sindicato para representar os docentes da educação superior: a Federação de

²⁸ Ver: <http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=3485>

Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico, o Proifes, alinhado com as políticas do governo Lula.

Ainda em 2007, o movimento estudantil também enfrentou o Reuni com uma onda de ocupações de reitorias, colocando um setor significativo do movimento estudantil em oposição às políticas de Lula para as Universidades Federais.

Se o movimento sindical docente criou uma organização governista que “valorizou o diálogo e a negociação como meio de solucionar conflitos”, participando “de forma decisiva e efetiva nos debates com o Governo, adotando uma política ao mesmo tempo firme e propositiva”²⁹, no movimento estudantil, o racha veio a criar uma organização antigovernista com a fundação da Coordenação Nacional de Lutas dos Estudantes (Conlute), em 2008, que depois viria a se chamar Assembleia Nacional de Estudantes Livres (ANEL). Essa organização surgiu de um rompimento de parte do movimento estudantil com a política governista da UNE, dirigida pela UJS (PCdoB).³⁰

Esses movimentos demonstram que havia pouco consenso em relação à política para a educação superior do governo Lula, havendo disputas em relação ao projeto de Universidade que o país deveria fomentar.

No ano de 2012, depois de uma onda de ocupações de reitorias promovida pelo movimento estudantil em 2011, aconteceu uma importante greve nas Universidades Federais (com mais de 50 instituições paradas) e que pode ser lida como uma consequência direta da política de expansão formalizada no Reuni. Na época, a revista **Carta Capital** noticiou que “a gênese das más condições de trabalho está no que deveria ser a solução para décadas de estagnação da rede federal de ensino superior público: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)”.³¹

²⁹ Ver: <http://www.proifes.org.br/historico>

³⁰ A ANEL viria a se liquidar depois em razão das políticas erráticas do PSTU, que a dirigia, e que tomou uma posição golpista defendendo o “fora Dilma” como parte de um pretense “fora todos”.

³¹ Ver: “Reuni e falta de diálogo com o governo são os principais motivos da greve das universidades federais”. **Carta Capital**, de 15 de junho de 2012 <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/reuni-e-falta-de-dialogo-com-o-governo-sao-os-principais-motivos-da-greve-das-universidades-federais>

4.4 - Expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia como forma alternativa para a expansão das IES federais

Se até agora falamos sobre a expansão da rede universitária federal, temos que ter claro que essa não foi a única ação do governo para a expansão das IES federais, nela também participou a Rede Federal de Educação profissional, Técnica e Tecnológica, sobretudo após a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). A Lei 11.892/2008, que instituiu a Rede Federal de Educação profissional, Científica e Tecnológica, embora em menor volume, também teve impacto na expansão da educação superior federal.

Dessa forma, não foi apenas pela expansão das instituições universitárias que se deu o crescimento das IES federais, a expansão da educação superior nos institutos federais significou um avanço de instituições federais de ensino superior não-universitárias e a formação em cursos de formação de tecnólogos.

Luiz Fernando Reis, ao comparar a expansão das universidades federais com a expansão dos Institutos Federais, aponta que “o crescimento da rede federal de educação privilegiou a criação de instituições de educação profissional e tecnológica (Institutos Federais) em detrimento das instituições universitárias” (REIS, 2015, p. 108). De fato, houve um crescimento maior no número de Institutos Federais do que de universidades federais durante o período. Ainda segundo Reis:

Em 2002, a rede federal de educação era composta por 140 unidades de educação profissional e tecnológica e por 148 *campi* e unidades universitárias, que representavam, respectivamente, 48,61% e 51,39% do total de 288 de unidades/campi da rede federal de educação. Em 2014, tal situação foi bastante alterada. A rede federal de educação passou a ser composta por 562 unidades de educação profissional e tecnológica e por 222 campi e unidades universitárias, que passaram a representar, respectivamente, 71,68% e 28,32% do total de 784 unidades/campi da rede federal (REIS, 2015, p. 108/9)

Para Reis, "o plano de expansão da rede federal de educação, nos governos Lula e Dilma, privilegiou a criação dos Institutos Federais como *locus* mais adequado à formação dos trabalhadores, em detrimento das universidades federais" (REIS, 2015, p. 107).

Embora os IFs tenham que, por força da legislação, reservar 50% das vagas para cursos técnicos de nível médio, não é desprezível o papel que eles passaram a cumprir também na educação superior. Para se ter uma ideia desse crescimento, podemos lembrar que em 2002 havia 26.262 matrículas de graduação presencial nos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET) e em 2016 esse número saltou para 164.592 estudantes que cursavam a educação superior nos IFs e CEFETs.

Novamente temos que notar que esse crescimento não foi linear. Para darmos apenas um outro marco, podemos lembrar que, em 2008, havia 40.935 alunos matriculados nos cursos superiores no Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e nos Centros Federais de Educação Tecnológica. Foi a instituição da Lei 11.892/2008 que impactou nesse cenário, promovendo uma acentuada expansão das matrículas.

De qualquer modo, a participação dessas instituições no conjunto das matrículas da educação superior federal aumentou entre 2002 e 2016. Se em 2002 havia 500.459 matrículas nas universidades federais para 26.262 nas antigas CEFETs, em 2016 essa proporção foi de 1.086.050 para 165.592. Ou seja, se em 2002 os CEFETs representaram cerca de 5% do total do matrículas nas IES federais, em 2016, a participação dos CEFETs e IFs foi de 13,2%. Em 2016, pouco mais de um terço das matrículas na educação superior nos IFs e CEFETs foram em cursos de formação de tecnólogos, segundo dados colhidos no Censo da Educação Superior do INEP.

Assim, se por um lado a criação da Rede Federal de Educação profissional, Técnica e Tecnológica teve um papel positivo na expansão do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, por outro, cumpriu um papel problemático na expansão da educação superior em instituições não-universitárias e de formação de tecnólogos na rede federal de ensino superior, competindo com a expansão da formação universitária.

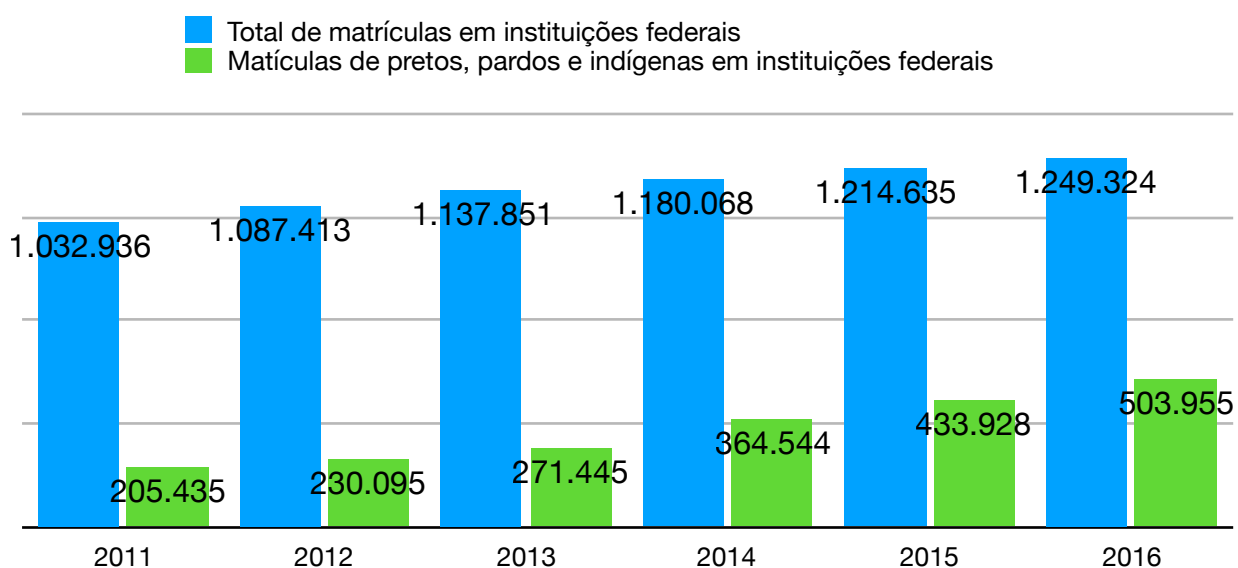
4.5 - As cotas étnico-raciais

Em 29 agosto de 2012, pela Lei 12.711³², que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, o governo federal instituiu as cotas étnico-raciais nas instituições federais de educação. O artigo 3º dessa lei estabelece que

em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Essa lei teve um forte impacto na proporção de alunos pretos, pardos e indígenas nas instituições federais de ensino superior, notadamente nas universidades, como podemos ver no gráfico a seguir:

Gráfico 33 - Matrículas na educação superior em instituições federais - total e pretos, pardos e indígenas (2011-2016)



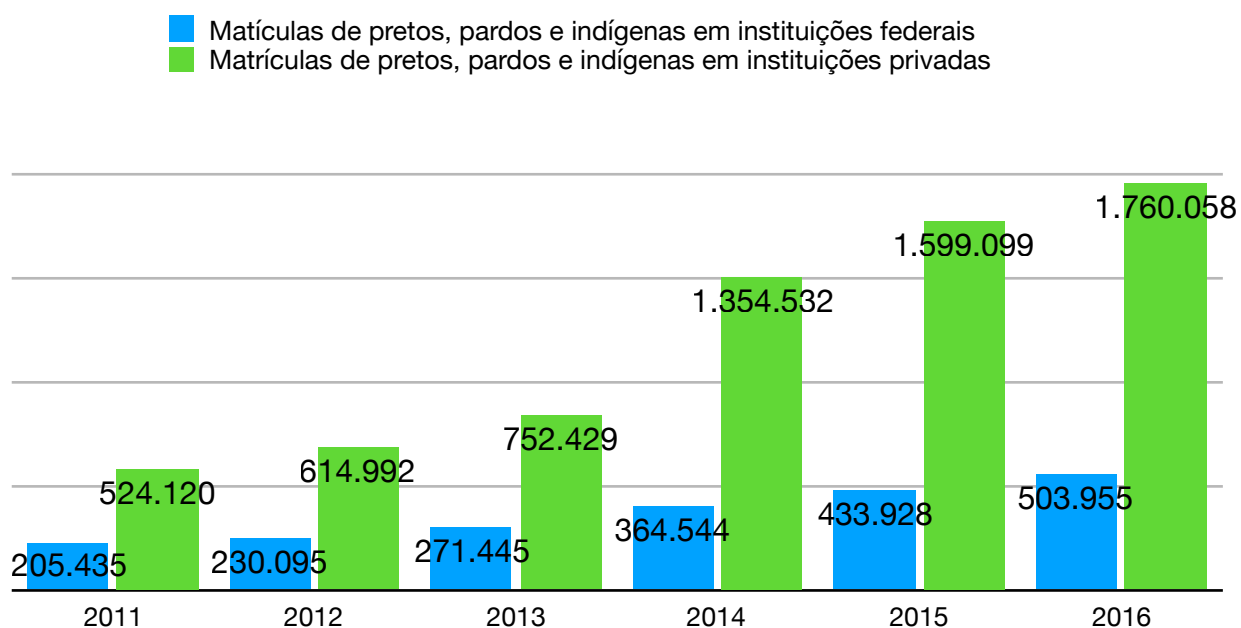
Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Superior - INEP

³² LEI Nº 12.711, DE 29 DE AGOSTO DE 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

Como podemos ver, em 2011, antes da instituição das cotas étnico-raciais, havia 205.435 estudantes autodeclarados como pretos, pardos e indígenas, o que correspondia a 19,9% do total de estudantes matriculados nas IES federais. Em 2016, esse número aumentou para 503.955 e passou a corresponder a 40,3% do total de estudantes matriculados. Esses dados nos mostram que, de fato, a política de cotas foi um fator importante para a mudança no perfil étnico-racial das IES federais no período, apesar de não ter sido capaz de atingir a meta de igualar à proporção de pretos, pardos e indígenas constante na população, que, em 2015, representou 54,3% nacionalmente.

Mesmo com essa mudança na composição étnico-racial no interior das IES federais, temos que ponderar que a maioria da população preta, parda e indígena ainda acessa a educação superior via instituições privadas. O gráfico abaixo compara o total de matrículas na rede federal com as IES privadas e a participação dessa população no total de matrículas.

Gráfico 34 - Matrículas na educação superior em instituições federais e IES privadas - pretos, pardos e indígenas (2011-2016)



Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Superior - INEP

Esse comparativo nos mostra que as matrículas de pretos, pardos e indígenas tiveram crescimento bastante acelerado tanto em instituições federais quanto privadas. Na rede federal

esse crescimento foi, entre 2011 e 2016, de 145,3%, enquanto nas IES privadas o número de matrículas de pretos, pardos e indígenas aumentou 235,8% no mesmo período.

As cotas étnico-raciais não foram apenas uma política voltada para as IES federais, elas também contemplaram políticas de acesso às IES privadas patrocinadas pelo governo, como o Prouni.

O Prouni prevê sistemas de cotas para cidadãos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas. Conforme o artigo 7º, § 1º, da Lei Federal nº. 11.096/2005³³, instituidora do PROUNI:

Art. 7º. - As obrigações a serem cumpridas pela instituição de ensino superior serão previstas no termo de adesão ao PROUNI, no qual deverão constar as seguintes cláusulas necessárias: proporção de bolsas de estudo oferecidas por curso, turno e unidade, respeitados os parâmetros estabelecidos no art. 5º desta Lei; percentual de bolsas de estudos destinado à implementação de políticas afirmativas de acesso ao ensino superior de portadores de deficiência ou de autodeclarados indígenas e negros (BRASIL, 2005).

Segundo dados divulgados pelo MEC, 53,8% dos bolsistas Prouni se autodeclararam pretos, pardos ou indígenas, entre a instituição do programa e o segundo semestre de 2018.

Embora o Fies não tenha estabelecido uma cota específica para pretos, pardos e indígenas, a participação dessa população no financiamento estudantil também foi relativamente alta, em comparação com as universidades federais. Segundo noticiou a Agência Brasil, em 10 de setembro de 2014, o “Ministro diz que 48% dos contratos do Fies atendem a estudantes negros e pardos” (VERDÉLIO, 2014). Isso significou que cerca 1.147.783 estudantes autodeclarados pretos e pardos acessaram a educação superior privado via o financiamento estudantil, entre 2010 e 2016.

³³ LEI Nº 11.096, DE 13 DE JANEIRO DE 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.

4.6 - O Programa Universidade para Todos - Prouni

Em 2004, o Governo Federal criou via Medida Provisória 312, de 10 de dezembro de 2004³⁴ e depois institucionalizada pela Lei 11.096³⁵, de 13 de janeiro de 2005, o Programa Universidade para Todos - Prouni, "destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos" (Art. 1). O Prouni oferece, em contrapartida, isenção de tributos àquelas instituições que aderem ao Programa, como do I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social; e, IV - Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela" (Art. 8).

Segundo a legislação, as bolsas integrais serão concedidas "a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio)" (Art. 1, §2) e as bolsas parciais "de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), cujos critérios de distribuição serão definidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 3 (três) salários-mínimos, mediante critérios definidos pelo Ministério da Educação" (Art 1, § 1), para "I - a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; II - a estudante portador de deficiência, nos termos da lei; III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda" (Art.2), vinculando a continuação do benefício com "o prazo máximo para a conclusão do curso de graduação ou sequencial de formação específica" e com o "cumprimento de requisitos de desempenho acadêmico".

³⁴ MEDIDA PROVISÓRIA Nº 213, DE 10 DE SETEMBRO DE 2004. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Convertida na Lei nº 11.096, de 2005

³⁵ LEI Nº 11.096, DE 13 DE JANEIRO DE 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm

Conforme o artigo 5, “a instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá aderir ao Prouni mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior”. O termo de adesão terá validade de 10 (dez) anos, sendo prorrogável por mais 10 (dez). A continuidade da instituição no programa é condicionada pelo cumprimento dos termos acordados e com a não reprovação do curso, por duas avaliações consecutivas, segundo critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES (Art. 7, §4).

Entretanto, "a instituição privada de ensino superior com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente poderá, alternativamente, em substituição ao requisito previsto no caput deste artigo, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni, efetivamente recebida”.

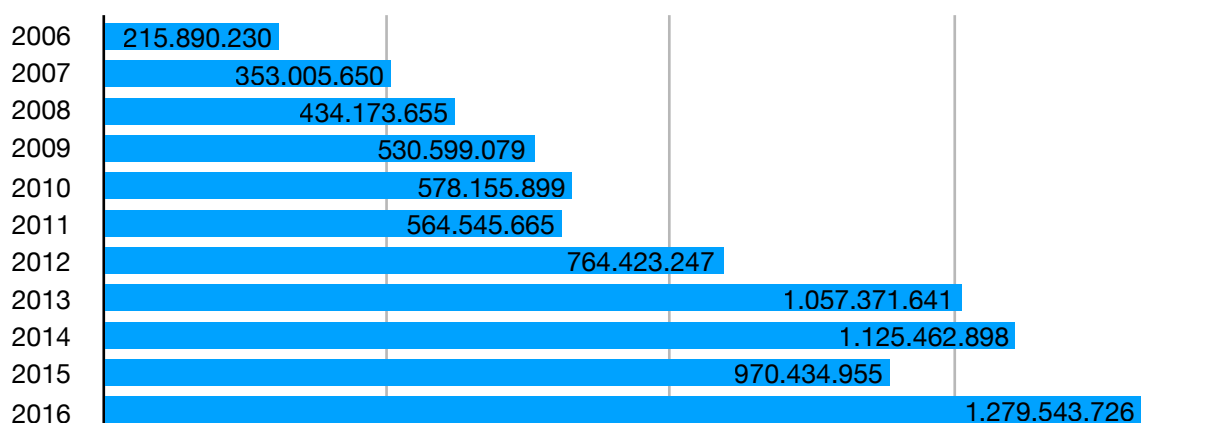
Assim, o Prouni concede isenção fiscal para as IES privadas, com ou sem fins lucrativos, em troca do oferecimento de bolsas integrais e parciais para, entre outros critérios, estudantes com renda de até três salários-mínimos.

Temos que ponderar que o Prouni não significou diretamente a criação de novas vagas nas IES privadas, mas antes a ocupação - com respectivo incentivo fiscal - de vagas ociosas dessas instituições devido à falta de alunos pagantes. Entretanto, o impacto nas matrículas no ensino superior privado, via Prouni, também não é de se desprezar: “Basta dizer que o total de bolsas oferecidas pelo programa, em 2012, corresponde ao total de ingressantes na rede federal (graduação)” (PINTO, 2016, p. 146). Entre 2005 e 2013, segundo estudo de Tatiane C.F. Basconi e Áurea C. Costa, “66% dos bolsistas Prouni concentravam-se nas IES privadas com fins lucrativos (BASCONI & COSTA, 2016, p. 34). Assim, o Prouni foi um impulsionador do ensino superior privado no país, sobretudo, das instituições com fins

lucrativos. Em 2013, cerca de 9,6% das vagas nas IES privadas eram beneficiárias do Prouni (SGUISSARDI, 2015, p. 880).

O impacto que as isenções do Prouni tiveram para as finanças públicas foi significativo. Em 2013 e 2014, os valores das renúncias fiscais passaram de um bilhão de reais, segundo levantamento feito por José Marcelino de Rezende Pinto (2016). Ou para se ter uma ideia comparativa do que isso significa, os valores retidos pelas IES privadas participantes do Prouni até 2012 seria capaz de financiar “integralmente o sistema da Educação Superior Federal em 2009, ainda obtendo um saldo de R\$ 160 milhões, caso as isenções fossem repassadas às IFES” (COSTA & FERREIRA, 2017, p. 145), segundo os cálculos das autoras, até 2012, a renúncia fiscal gerada pelo Prouni ultrapassou R\$ 3,6 bilhões (Idem, p. 146).

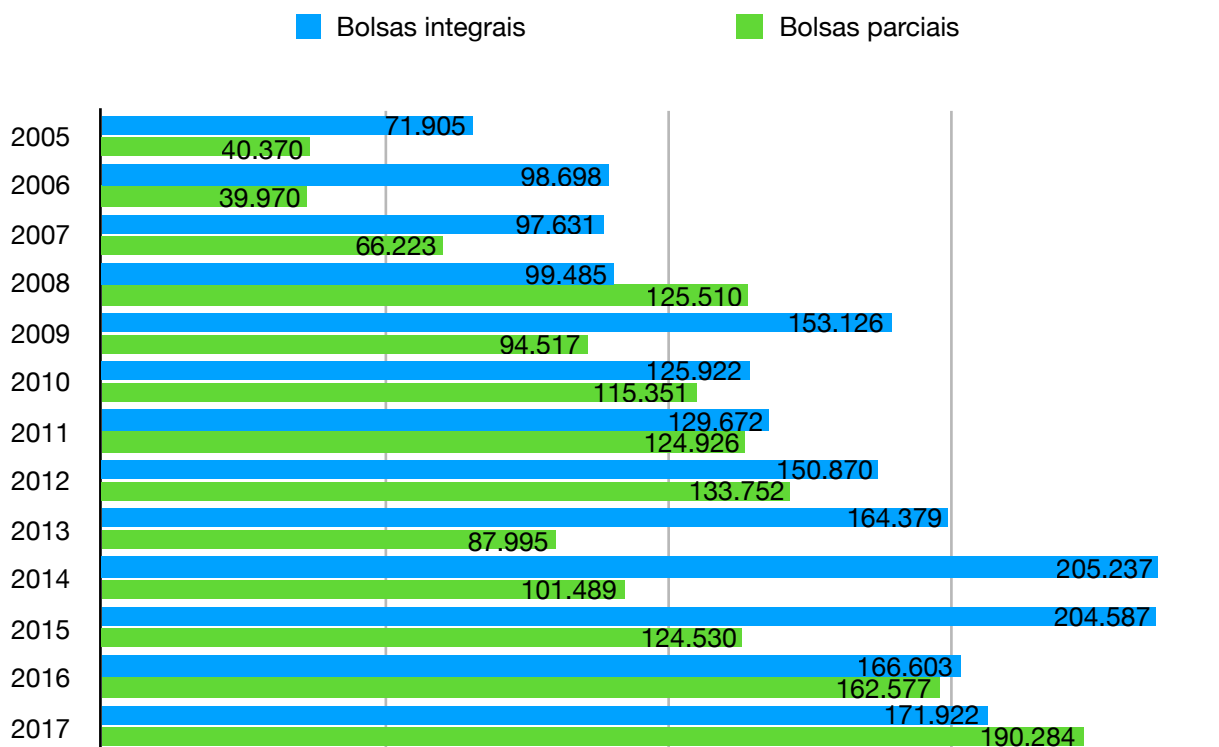
Gráfico 35 - Renúncia Fiscal devido à adesão ao Prouni (2006-2016) - em R\$



Fonte: Receita Federal³⁶

O gráfico abaixo representa o número de bolsas oferecidas, não as efetivamente utilizadas. Até 2016, das 2.555.264 bolsas oferecidas pelo programa, 1.749.899 tinham sido efetivamente usufruídas por estudantes, ou seja, na média, o percentual de bolsas efetivamente ocupadas não atingiu 68,5%, apesar da redução da taxa de ociosidade das bolsas após as mudanças nas regras do programa por recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU, 2013).

³⁶ <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/03/prouni-tem-315-de-vagas-ociosas-em-11-anos-de-programa.html>

Gráfico 36 - Prouni - bolsas integrais e parciais ofertadas (2005-2017)

Fonte: elaborado com dados dos Quadros informativos PROUNI (MEC)³⁷

Em 2011, com a aprovação da Lei 12.431³⁸, de 24 de junho de 2011, que em seu artigo 26 estabelece que a isenção fiscal devida a cada IES "será calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas" houve uma mudança na regra da concessão das isenções. Antes dessa mudança, o cálculo da renúncia fiscal pelas IES privadas aderentes ao Prouni era feito simplesmente a partir das bolsas ofertadas, mesmo que não efetivamente

³⁷ <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>

³⁸ LEI Nº 12.431, DE 24 DE JUNHO DE 2011. Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica; altera as Leis nºs 11.478, de 29 de maio de 2007, 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.248, de 23 de outubro de 1991, 9.648, de 27 de maio de 1998, 11.943, de 28 de maio de 2009, 9.808, de 20 de julho de 1999, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, 11.180, de 23 de setembro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.909, de 4 de março de 2009, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 10.312, de 27 de novembro de 2001, e 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967; institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares (Renuclear); dispõe sobre medidas tributárias relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga; altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento; e dá outras providências.

usufruídas, o que representava uma renúncia fiscal em favor das IES privadas mesmo que essas não dessem nenhuma contrapartida efetiva. Mesmo após essa mudança, como noticiou o portal G1³⁹, em uma reportagem de 2016 "nos últimos três anos a ociosidade vem diminuindo após alcançar 37,89% em 2012. A sequência de queda começa em 2013, quando o percentual foi de 29,7% em 2013, seguido de 27,10% em 2014 e 23,24% em 2015", segundo dados que o portal adquiriu via lei de acesso à informação.

Mas tem outro dado que é interessante e que complexifica mais esse quadro. Se por uma lado há vagas oferecidas pelo Prouni que não são ocupadas, por outro, há também milhões de estudantes que se inscrevem no programa e não foram contemplados. Como nos mostram Tatiane Basconi e Áurea Costa, "considerando-se o total de inscritos, 10.673.985, nos processos seletivos do Prouni, e o total de bolsistas, 1.273.665, de 2005 a 2013, a percentagem de contemplados é de 12%" (BASCONI & COSTA, 2016, p. 41).

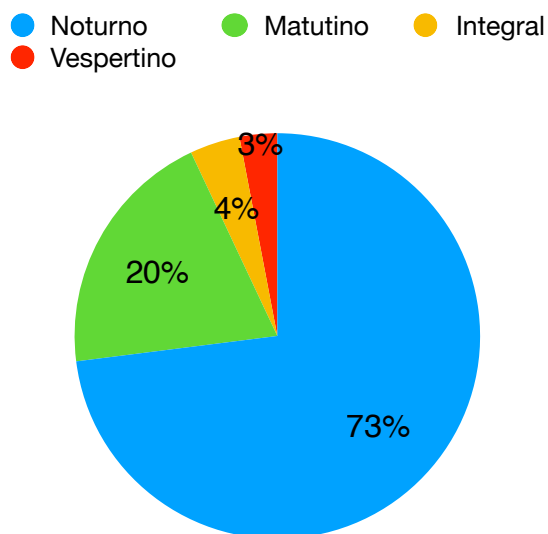
É certo que muitos fatores podem explicar parte dessa discrepância, como os estudantes não terem atingido a nota mínima no Enem para pleitear a bolsa ou não se adequarem ao perfil sócio-econômico estabelecido pelo programa. Mas certamente não são estes os únicos fatores que explicam a distância entre o total de inscritos e os que efetivamente usufruíram de bolsas do programa, ainda mais num contexto em que uma parcela das bolsas ofertadas não era efetivamente utilizada.

Nesse quadro, a questão da ociosidade das bolsas ofertadas, mesmo que tenha tido uma diminuição significativa após as mudanças nas regras do programa, merece um tratamento mais detalhado. Minha hipótese é a de que os cursos oferecidos pelas IES aderentes ao programa são de baixa demanda. Entretanto, nesse nosso estudo não fizemos um levantamento detalhado das vagas oferecidas e das que encontram maior ociosidade e por isso não podemos levantar mais do que uma hipótese.

Mas voltando ao perfil das bolsas utilizadas pelo programa, dois dados são interessantes: a alta concentração das bolsas em cursos noturnos e a tendência de crescimento das bolsas em cursos a distância.

Assim, até o segundo semestre de 2018, 73% das bolsas foram utilizadas em cursos noturnos, o que representou 1.483.549 do total de 2.031.637 bolsas do programa.

³⁹ G1. "Prouni tem 31,5% de vagas ociosas em 11 anos de programa". **G1**. 31/03/2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/03/prouni-tem-315-de-vagas-ociosas-em-11-anos-de-programa.html>

Gráfico 37 - Bolsistas Prouni em cursos presenciais - por turno

Fonte: Sisprouni 18/12/2018

Em relação à EaD, até o segundo semestre de 2018, havia uma taxa de 18% das bolsas para essa modalidade de ensino, o que representou 442.798 bolsas para cursos a distância. Embora esse valor seja próximo da participação da EaD no total das matrículas na educação superior no país, temos que notar que ele está em franco crescimento. Em 2015, 25% das bolsas integrais foram para EaD e, em 2019, esse índice subiu para 45% (SALDANHA, 2019).

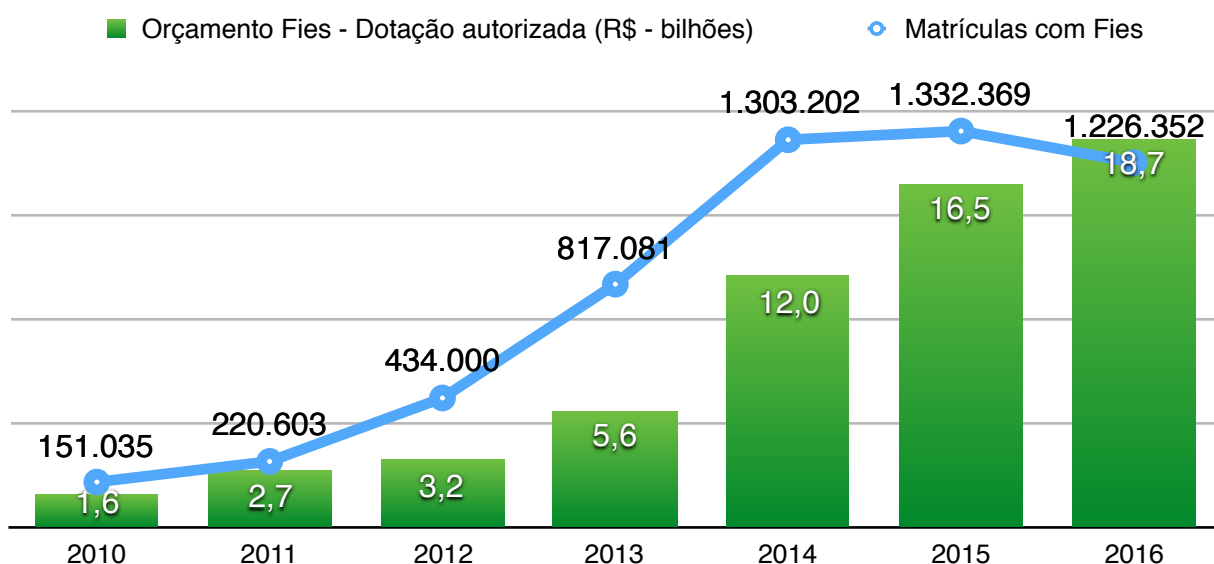
4.7 - O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e suas contradições

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) foi criado pela Lei 10.260/2001⁴⁰ como um programa do Ministério da Educação (MEC) destinado a financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos superiores no país, desde que esses cursos tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC.

Em 2010, as mudanças promovidas pelo governo federal, como a fixação da taxa de juros em 3,4% ao ano e o aumento do período de carência para a quitação do financiamento, além do aumento de recursos disponíveis, fizeram com que o Fies crescesse rapidamente, tornando-se o principal programa do governo federal para a expansão das matrículas no ensino superior privado no país.

O impacto do Fies, tanto na questão orçamentária quanto no número de contratos dá uma dimensão da importância que o financiamento estudantil governamental passou a desempenhar no conjunto das políticas para a educação superior:

Gráfico 38 - Fies - orçamento e número de matrículas com Fies (2010-2016)



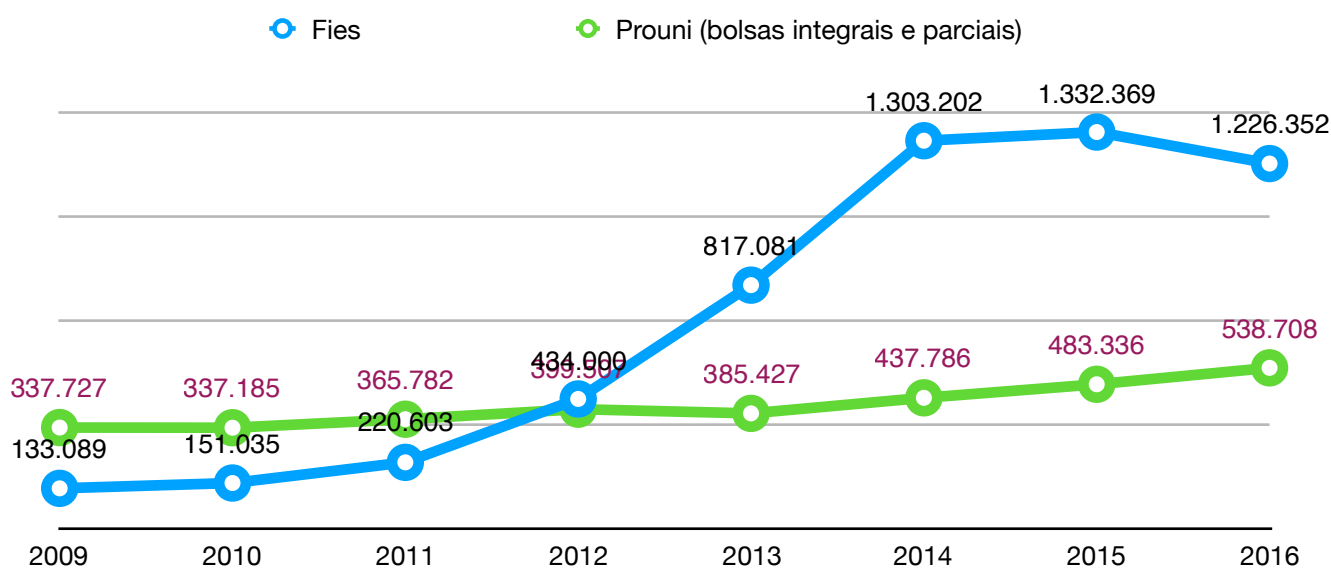
Fonte: elaborado com dados dos Relatórios de Gestão Fies (SESu-MEC) e do Censo da Educação Superior - INEP

⁴⁰ LEI Nº 10.260, DE 12 DE JULHO DE 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.

Para se ter uma ideia da importância do Fies no orçamento federal, podemos lembrar que, em 2014, ele foi a segunda maior cifra das despesas do governo federal com educação, atrás somente do gasto com a folha de salários e encargos sociais. Nesse mesmo ano, o governo de Dilma Rousseff gastou mais com o Fies do que com a contribuição federal para o financiamento da educação básica pública, o FUNDEB. Em termos percentuais do PIB, Dilma Rousseff investiu 0,25% no Fies e 0,20% no FUNDEB. Segundo Boletim Legislativo do Senado Federal, o Fies, sozinho, representou 15% de toda a despesa federal em educação daquele ano (MENDES, 2015).

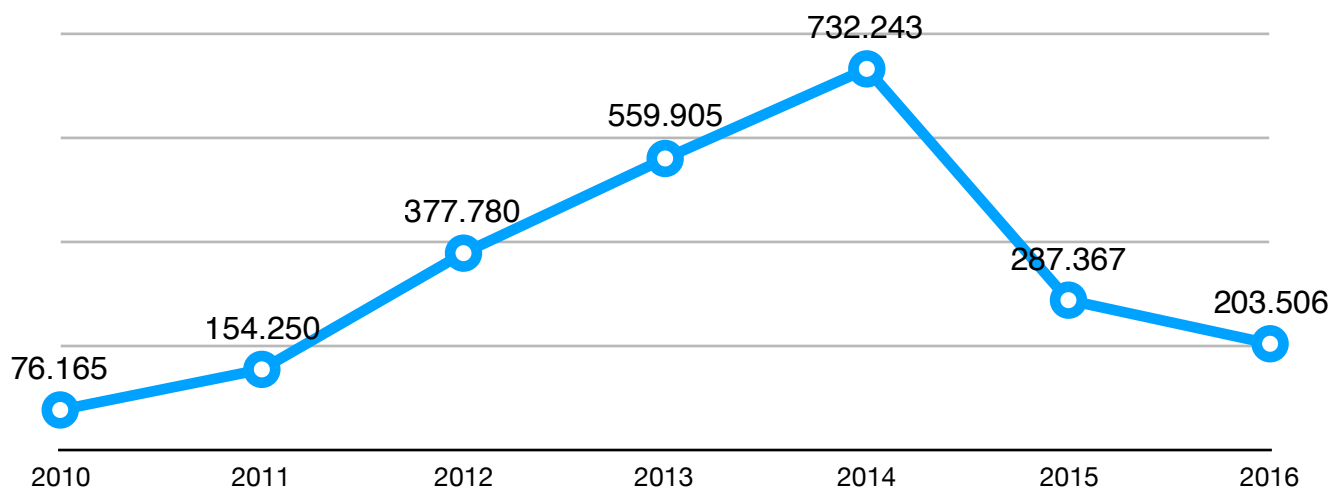
Esse forte aporte ao Fies, entre 2011 e 2014, elevou esse programa a principal iniciativa governamental para o acesso ao ensino superior privado no país, superando em muito o total de bolsas (parciais e integrais) do Prouni.

Gráfico 39 - Fies e Prouni: número de matrículas contempladas (2009-2016)



Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Superior - INEP

Isso aconteceu porque o Fies apresentou um movimento muito acentuado de abertura de novos contratos, que saltou de 76.165, em 2010, para mais de 736 mil em 2014. Esse crescimento do Fies fez com que ele superasse o Prouni como principal política governamental de acesso ao ensino superior privado, mas também fez com que superasse a própria rede federal. Entre 2014 e 2016, havia mais estudantes na rede privada financiados com o Fies do que estudantes matriculados nas IES federais.

Gráfico 40 - Fies: implementação de novos contratos (2010-2016)

Fonte: elaborado com dados do TCU (2016)

Entretanto, o aumento expressivo dos gastos do Fies e dos novos contratos não significou um aumento na mesma ordem no número de matrículas no ensino superior privado. O crescimento do número de matrículas na rede privada seguiu a tendência linear já observada antes das alterações no programa de financiamento estudantil. Como apontou a “Auditoria Operacional no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)”, do TCU, “percebeu-se que, apesar do aumento do número de matrículas, o Fies não contribuiu de forma significativa para o crescimento da taxa líquida de matrículas no ensino superior” (TCU, 2016, s/p).

O que os dados do Censo da Educação Superior revelam, segundo Rodrigo Burgarelli, é que

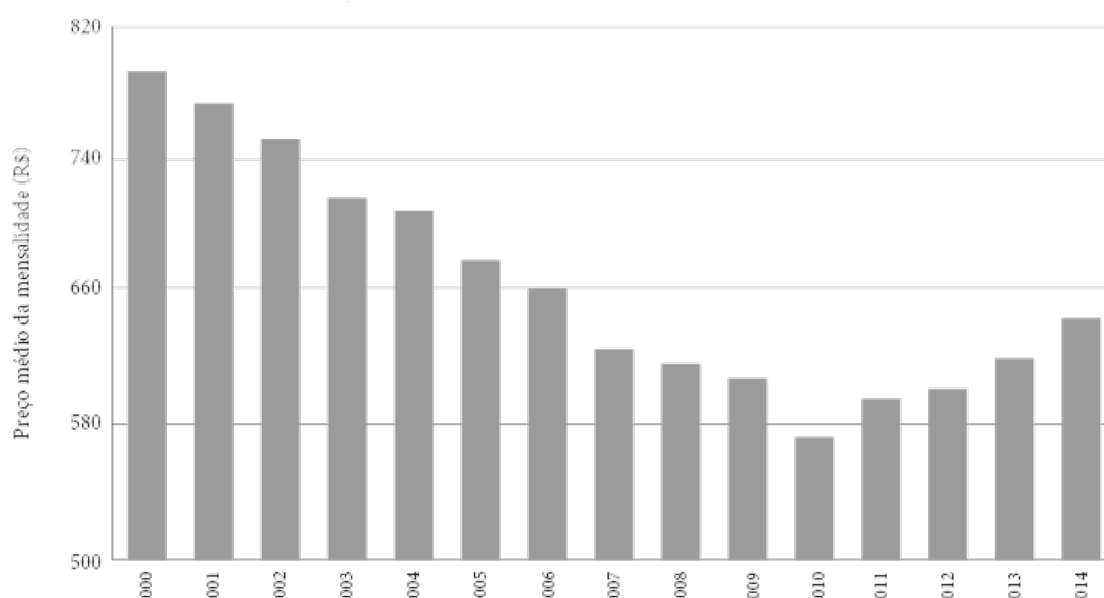
a média de crescimento do número de matrículas nas instituições particulares passou de 5% entre 2003 e 2009 para 3% de 2010 até 2013. Apesar da queda no ritmo de aumento das matrículas após as mudanças, isso não quer dizer que o número de alunos que recorreram ao programa federal de empréstimos estudantil continuou nos mesmos patamares. Ao contrário. Como a explosão de gastos com o programa indica, o número de estudantes no Fies subiu 448% do ano da mudança até 2013 - de 150 mil em 2010 para 817 mil em 2013, último ano em que há dados do censo. O total de alunos na rede privada

cresceu apenas 13% - de 3,9 milhões para 4,4 milhões (BURGARELLI, 2017, pp. 40/1).

A explicação seria que muitas faculdades “passaram a incentivar alunos já matriculados a não pagarem a própria mensalidade, mas entrar no Fies - que, por sua vez, repassa os valores diretamente para as instituições, sem atraso ou inadimplência” (BURGARELLI, 2017, p. 42).

Apesar de não ter tido grande impacto na expansão do número de matrículas no ensino superior privado, o crescimento do Fies apresenta forte correlação com o aumento no preço médio das mensalidades nas IES privadas. Ainda segundo o levantamento de Burgarelli, “ao mesmo tempo que o governo bancava cada vez mais financiamentos, os valores médios das mensalidades começaram a aumentar. A partir de 2011, os preços cresceram a uma média anual de 2,9%, passando de R\$ 575 para R\$ 645. Antes desse período, a curva era de queda nos últimos dez anos” (BURGARELLI, 2017, p. 51), como podemos ver no gráfico a seguir, elaborado com dados pela CM Consultoria, com base na Análise Setorial do Ensino Privado da Hoper Educação, de 2014:

Gráfico 41 - Preço médio das mensalidades na educação superior privada (2000-2014) - (em R\$ de 2015)



Fonte: BURGARELLI, 2017

Como veremos a seguir, esse movimento não foi nem casual nem uma simples correlação, foi antes impacto direto da política do Fies. Analisando alguns dados da Kroton⁴¹, a maior empresa do setor de ensino superior atuante no país, o "ticket médio" pago pelos alunos com o Fies é significativamente maior que o dos estudantes que pagam diretamente suas mensalidades, correspondendo à 153,4% do valor pago pelos estudantes com mensalidades pagas diretamente para a IES. Quando sabemos que, em uma empresa como a Kroton, mais da metade das matrículas no ensino presencial e cerca de 25% do total (presencial+EaD) contavam com o Fies (KROTON, 1T18, p. 13), podemos ter uma pequena noção de como essa política levada a cabo pelo PT teve impacto sobre o valor médio das mensalidades no país, pressionando-as para cima.

⁴¹ Após novos processos de fusões, a ex-Kroton passou a se chamar Cogna Educação.

4.8 - As políticas de financiamento para as IES privadas e a formação dos monopólios na educação superior

Umas das principais mudanças nas IES privadas foi a tendência à monopolização do setor. Desde 2007, com a abertura de capital dessas empresas na bolsa de valores, as notícias sobre educação tenderam a migrar para os cadernos de economia dos grandes jornais, dando início a um processo acelerado de centralização de capitais no setor. Para se ter uma ideia do que isto significa, podemos lembrar que das 6.071.429 matrículas na educação superior privado em 2016, mais de 2.570.000 estavam concentradas nas dez maiores empresas do setor⁴², e que apenas as quatro maiores (Kroton, Estácio, Unip e Laureate), detinham 1.972.610 matrículas, ou quase 32,5% do total de matrículas do setor.

A concentração foi tão acentuada, que o rearranjo do setor passou a ser objeto do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Segundo o CADE, em consequência de mudanças regulatórias que ocorreram a partir de 1990, as instituições de ensino superior privadas passaram a “exercer sua atividade com um viés empresarial, submetendo-se, em contrapartida, às mesmas obrigações fiscais e contábeis das demais empresas”. Assim, “aproveitando-se de um período de expansão econômica vivido pelo Brasil nos anos 2000, algumas instituições de ensino superior privadas que já haviam se adaptado às novas normas legais, como migrar do status de faculdade para o de universidade ou centro universitário, e investindo na modernização de sua gestão iniciaram um processo de expansão”. Entre outros fatores que explicariam esse processo de expansão, o CADE cita: “expansão da classe C, incentivo ao acesso ao ensino superior via programas de financiamento público, interesse do capital estrangeiro em investir em empresas nacionais” (CADE, 2016, p. 60).

A consequência dessas mudanças no setor de prestação de ensino superior chegou ao Cade de forma intensa a partir de 2007, quando uma série de fusões e aquisições envolvendo instituições de ensino superior privadas começou a ser submetida à análise do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (CADE, 2016, p. 60).

⁴² <http://arte.folha.uol.com.br/graficos/j0KtO/?> (acessado em 20/12/2019).

Segundo o CADE, “80% dos atos de concentração ocorreram entre os anos de 2008 e 2013” (CADE, 2016, p. 5).

Das quatro maiores empresas de ensino privado no Brasil, três têm suas ações abertas em bolsas de valores (Kroton, Estácio e Laureate). Apenas a UNIP ainda não negocia suas ações na bolsa, mas, segundo notícias da grande imprensa, pensa fazê-lo em breve.

Uma empresa como a Kroton, uma das maiores empresas de ensino superior do mundo, com um valor de mercado estimado de mais de R\$ 20 bilhões e já tendo alcançado a casa de um milhão de matrículas no país, tem forte participação de capital imperialista entre seus principais acionistas. Uma pesquisa no BM&F Bovespa nos mostra a composição de seu capital. Entre seus principais acionistas em 2019 se encontram as norte americanas Jp Morgan Asset Management Holdings Inc. (5,34%), a Invesco (5,14%), a Capital World Investors (5,01%), a BlackRock Inc. (4,98%), a sul africana Coronation Fund Management Ltd (5,03%), além da participação de empresários brasileiros que eram donos de empresas que se fundiram em sua formação. A Estácio também conta com presença de capital imperialista e a Laureate é negociada diretamente na NASDAQ.

A participação de fundos de investimento acaba por mascarar uma concentração ainda maior no setor. Segundo o relatório do CADE:

Para o entendimento mais profundo de como se constituem e agem as IES privadas no Brasil é necessário ainda que se considere outras instituições que começaram a participar do mercado na última década e foram fundamentais para a configuração atual do mercado de ensino superior privado: os fundos de investimento em participação (ou private equity). Esses fundos têm por objetivo aquisição de ações, debêntures, bônus de subscrição e outros títulos e valores mobiliários de companhias abertas ou fechadas.

A participação dos fundos de investimento não se resume ao aporte de capital, eles têm influência direta em decisões estratégicas das empresas investidas. Assim, apesar de os investimentos nas empresas muitas vezes terem caráter minoritário, os fundos têm como prática assegurar o controle de gestão para garantir as melhorias no negócio acima mencionadas. É usual a elaboração de Acordos de Acionistas,

os quais estabelecem cláusulas que visam garantir o direito ao fundo de indicar profissionais para posições de diretoria e conselho administrativo, o que garante que o controle executivo da empresa investida esteja também nas mãos do fundo de private equity.

Os fundos de investimento têm ou tiveram participação nos principais grupos empresariais do mercado de ensino superior, que lideraram o processo de fusões e aquisições de empresas analisados e julgados pelo Cade: o fundo Pátria (brasileiro) atuou no processo de expansão da Anhanguera; a Laureate tem participação do fundo norte-americano KKR; a Estácio tem investimentos do fundo GP, de origem brasileira; o fundo Advent (de origem norte-americana) foi um dos controladores do grupo Kroton durante o seu período de expansão e, em 2015, voltou a investir no mercado de ensino superior adquirindo IES no Rio Grande do Sul; o fundo Actis, de origem britânica, detém participação societária na Cruzeiro do Sul; e, a Anima Educação conta com investimentos do fundo brasileiro BR Educacional.

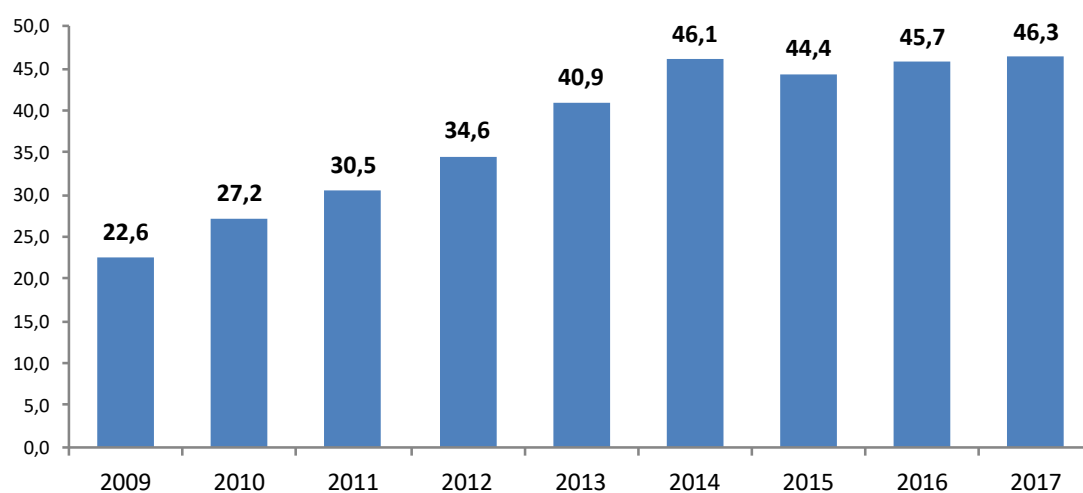
A participação dos fundos de investimentos no capital social de empresas de educação traz implicações para a análise concorrencial empreendida pelo Cade, não só pelo aumento das concentrações de mercado decorrentes dos processo de compra de concorrentes, como também pela necessidade de se atentar para a possibilidade de tais fundos terem participação em outras empresas concorrentes ou, ainda, participantes de outros estágios da cadeia produtiva capazes de gerar um processo de integração vertical com as instituições de ensino superior (CADE, 2016, pp. 23/4).

Nesse cenário, políticas como o Prouni e o Fies foram importantes aportes governamentais para a acumulação de capitais no setor privado da educação superior. Como vimos, foram bilhões de reais sangrados dos cofres públicos diretamente para essas empresas, criando um verdadeiro “capitalismo sem riscos”, aumentando a privatização nesse nível de ensino que apresenta uma grande concentração das matrículas. Essas políticas não fizeram

distinções entre empresas com ou sem fins lucrativos, sendo, então, fontes vultuosas de lucros.

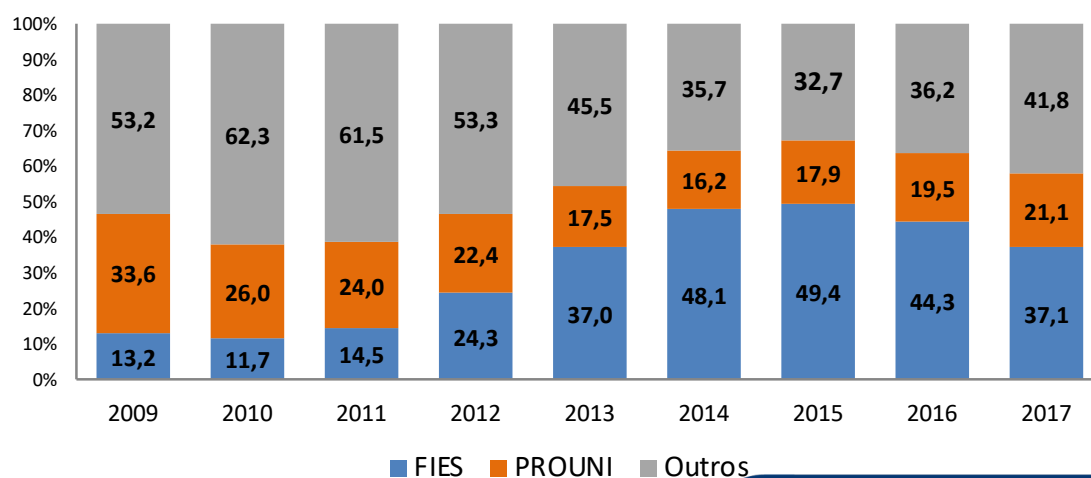
Para se ter uma ideia de como esses programas impactaram no orçamento dessas instituições, segundo o Censo da educação superior publicado pelo INEP, no auge do Prouni e do Fies, mais de 46% das matrículas nas IES privadas contavam com algum tipo de financiamento ou bolsa, e dessas, 64,3% se referiam ao Prouni ou ao Fies.

Gráfico 42 - Percentual de matrículas na rede privada com algum tipo de financiamento/ bolsa (2009-2017)



Fonte: Censo da Educação Superior 2017 - INEP

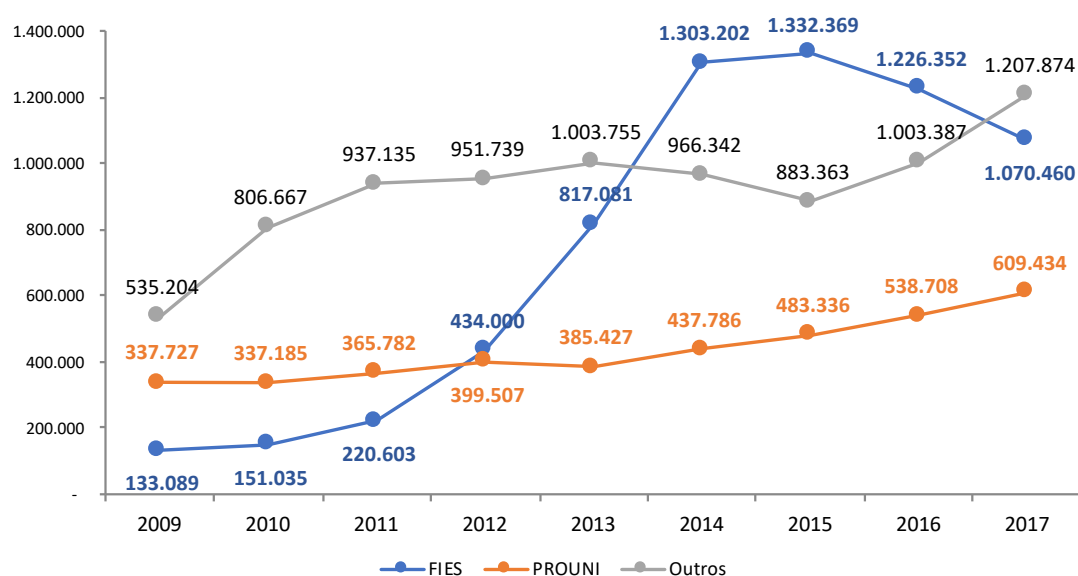
Gráfico 43 - Distribuição das matrículas nas IES privadas por tipo de financiamento/bolsa (2009-2017)



Fonte: Censo da Educação Superior 2017 - INEP

Em números absolutos, isso significou que mais de 1.730.000 matrículas dessas instituições foram referentes ao Prouni e ao Fies, em 2014.

Gráfico 44 - Matrícula nas IES privadas, por tipo de financiamento/bolsa (2009-2017)

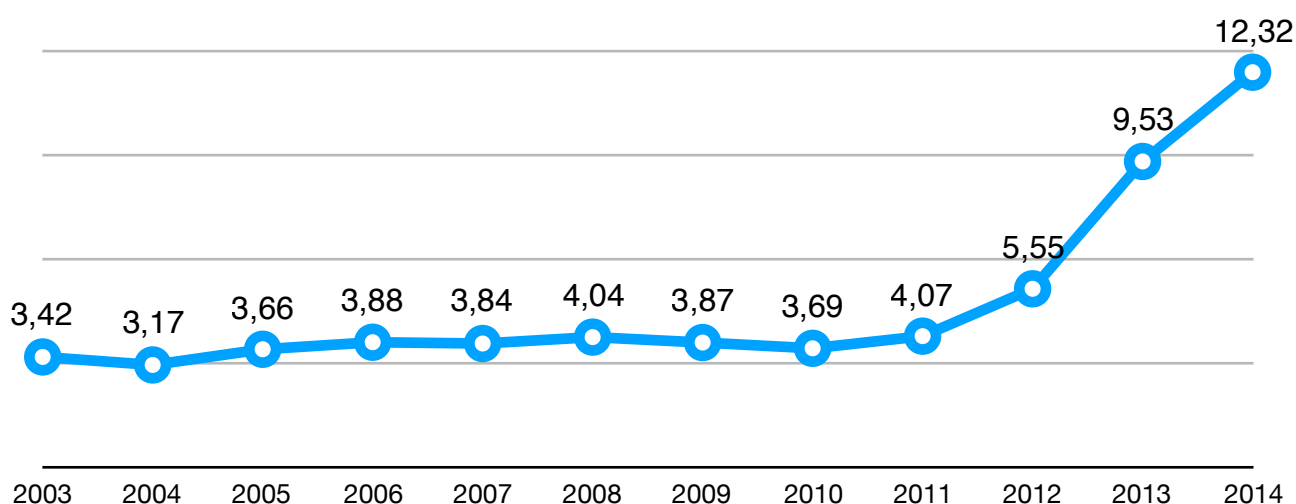


* Outros: Cebas, Proies, financiamentos próprios das IES, financiamentos estaduais e municipais, etc

Fonte: Censo da Educação Superior 2017 - INEP

O volume de recursos aportados pelo Prouni e o Fies cresceu, entre 2003 e 2014, num ritmo superior ao total de gastos com educação realizado pelo governo federal, fazendo com que a participação desses programas no orçamento do MEC saltasse de 3,42% para 12,32% nesse período. Enquanto o total de gastos federal com a educação aumentou 172,22%, os gastos com o Fies aumentaram 833,84% (REIS, 2015, p. 188). Quando somamos os gastos com o Fies com as insenções do Prouni, temos um crescimento de 880,42% (REIS, 2015, p. 187) o que fez com que a participação relativa desses dois programas no total dos gastos federais em educação tivesse um aumento bastante acentuado, como podemos ver no gráfico abaixo:

Gráfico 45 - Gastos tributários com o Prouni e despesas da União com o Fies como percentual do gasto federal total em educação (2003-2014) - (em %)



Fonte: Senado Federal (Portal Orçamento). Demonstrativo da Execução Orçamentária por Órgãos e Unidades Orçamentárias (2003-2014)⁴³. (REIS, 2015, p. 188)

Esse crescimento acentuado, entre 2011 e 2014, se explica pelo fato de que os valores liquidados para o Fies foram maiores que os valores da dotação orçamentária inicial

⁴³ b) Prouni (ano 2014): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - (Gastos Tributários) – PLOA 2014; Prouni (ano 2013): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - (Gastos Tributários) – 2013; Prouni (anos 2006-2012): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - (Gastos Tributários) - Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2008-2012; Prouni (ano 2005): IPEA. Boletim de Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise, no16, nov. 2008.

enquanto o MEC experimentava cortes em seu orçamento. Assim, enquanto a diferença entre o valor liquidado e a dotação orçamentária inicial do MEC tiveram uma média de 10,41% de redução, os valores liquidados no Fies foram, em média, 244,95% maiores que a dotação orçamentária inicial (REIS, 2015, p. 189), o que mostra a absoluta prioridade dada pelo governo ao Fies, mesmo num contexto de cortes orçamentários.

Como nos mostra Luiz Fernando Reis,

as novas regras permitiram, a partir de 2010, uma forte transferência de recursos públicos para grandes grupos educacionais privados. Doze mantenedoras, vinculadas à Kroton-Anhanguera, receberam juntas mais de R\$ 2 bilhões, o dobro, por exemplo, da Embraer que fabrica aviões militares. Outros grupos receberam vultosas quantias: a Estácio recebeu R\$ 683 milhões e a Unip R\$ 390 milhões (REIS, 2015, p. 190).

O balanço financeiro da Kroton nos mostra que a participação do Fies foi, no período estudado, responsável por mais da metade de suas matrículas presenciais e mais de 25% das matrículas totais (presencial + a distância) e o Prouni lhes dá anualmente isenções milionárias, chegando a quase R\$ 885 milhões em 2015, segundo release de resultados publicado.

No release de resultados do quarto trimestre de 2011, publicado pela empresa Kroton pouco mais de um ano após a mudança no Fies, podemos ler:

Analisando somente o segmento de graduação presencial, o crescimento foi de 43% no número de entrantes. Temos convicção de que um dos grandes responsáveis por esse desempenho é a evolução do Fundo de Financiamento Estudantil do Ensino Superior (Fies), já que somos reconhecidos como um dos principais operadores do programa desde o seu início. Em março, 33,2% da nossa base (37 mil alunos) assinaram contratos do Fies, sendo que sua relevância, durante os processos de captação vem apresentando um crescimento contínuo

chegando a 43% neste início de ano, em comparação com 14% no mesmo período de 2011 (KROTON, 4T11, p. 2).

Algo bastante parecido pode ser encontrado no **Relatório de sustentabilidade** da Estácio:

Encerramos o ano de 2013 com uma base total de 315,7 mil alunos, 16,3% acima de 2012, sendo 255 mil alunos matriculados nos cursos presenciais e 60,7 mil alunos nos cursos a distância. Cabe destacar que o número de alunos que utilizam o FIES também aumentou significativamente, chegando a 76 mil. Hoje, cerca de 32% dos nossos alunos de graduação presencial utilizam o sistema de financiamento (ESTÁCIO, 2013, p. 52).

Além da participação geral no número de matrículas, podemos perceber também como o financiamento estatal teve outro efeito importante para o faturamento dessas empresas, sendo fator de aumento do valor médio das matrículas.

Novamente tomando a Kroton como exemplo, podemos ver que o “ticket” dos estudantes que contam com o Fies é significativamente maior do que os que pagam suas mensalidades diretamente. Segundo o “release de resultados do primeiro trimestre de 2018”, divulgado pela Kroton, o “ticket” pago pelos aderentes aos Fies é de R\$ 1.235,80, enquanto os alunos diretamente pagantes têm um “ticket” médio de R\$ 805,50, o que ajuda a entender o movimento de aumento médio das mensalidades no ensino superior como vimos anteriormente. O “ticket” pago pelos estudantes aderentes do Fies só não foi mais alto que dos estudantes que fizeram o financiamento direto com a Kroton (R\$ 1.271,00), que passa a acumular as funções de empresa de ensino com as de financeira (KROTON, 1T18, p. 13). Não é à toa que, segundo a própria Kroton, “desde o início do programa, as ações de marketing, comunicação e vendas da Companhia foram orientadas para divulgação do Fies” já que “os resultados estão sendo bastante significativos” (KROTON, 4T11, p. 10).

Assim,

o apoio do governo federal aos grandes grupos educacionais privados, por meio da transferência de recursos públicos, foi convertido,

eufemisticamente, em indutor do acesso dos pobres à educação superior, em democratização das oportunidades educacionais. Na prática, os grandes grupos educacionais têm seus lucros garantidos pelo governo federal, por meio do repasse de recursos públicos. Os alunos ficam endividados e o governo federal assume plenamente os riscos da inadimplência. O governo federal, em nome da democratização do acesso dos pobres à educação superior, converte-se em fiador dos negócios lucrativos, do “capitalismo sem riscos”, dos grandes grupos educacionais privados (REIS, 2015, p. 191).

É interessante notar que, diante da queda do Prouni e do Fies, houve um incremento no número de matrículas que utilizavam “outros tipos de financiamento/ou bolsas”, o que nos faz levantar a hipótese de que os grandes monopólios privados do ensino superior cada vez mais desenvolvem uma função de financiadores das mensalidades dos alunos para própria expansão, o que faz com que elas articulem ainda mais sua dimensão financeira com a de vendedora de serviços educacionais, ganhando tanto com a venda de vagas no ensino superior (que vimos que é sensivelmente mais caras para os estudantes que utilizam o financiamento da própria instituição) como com a cobrança de juros pelo “crédito estudantil”.

4.9 - A educação a distância

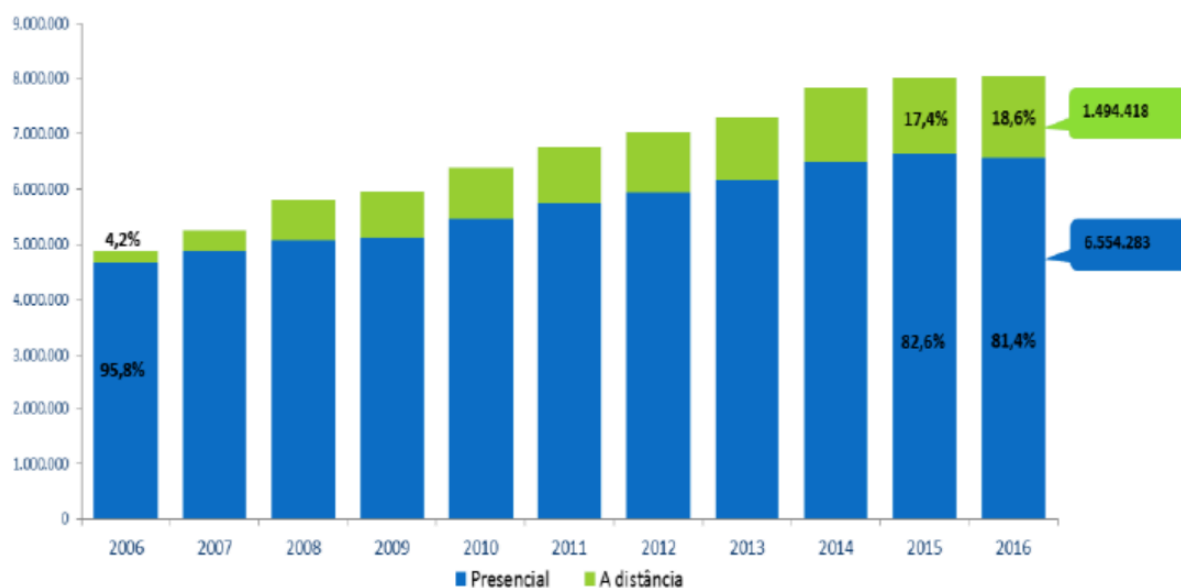
As transformações tecnológicas, a ampliação do acesso aos modernos meios de comunicação e informação, como a internet, e um conjunto normativo e regulamentações feitas a partir de 2005, com o Decreto 5.622⁴⁴, de 19 de dezembro de 2005, o Decreto 5.773⁴⁵, de 09 de maio de 2006 e o Decreto 6.303⁴⁶, de 12 de dezembro de 2007, foram fatores importantes para a expansão da modalidade de educação a distância.

Nesse processo, a regulamentação dessa modalidade teve um peso decisivo por normatizar as disputas e a incertezas sobre a validade formal dessa formação, estabelecendo a validade nacional e a equivalência com a formação presencial. Dessa forma, entre 2006 e 2016, houve uma expressiva ampliação da EaD no ensino superior no país. Se em 2006, as matrículas em cursos de EaD representavam 4,2% do total, em 2016, elas passaram a corresponder a 18,6%, como podemos observar no gráfico a seguir:

⁴⁴ DECRETO Nº 5.622, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

⁴⁵ DECRETO Nº 5.773, DE 9 DE MAIO DE 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

⁴⁶ DECRETO Nº 6.303, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2007. Altera dispositivos dos Decretos nºs 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

Gráfico 46 - Matrículas ensino superior - presencial X EaD (2006-2016)

Fonte: Censo da Educação Superior - INEP (2016)

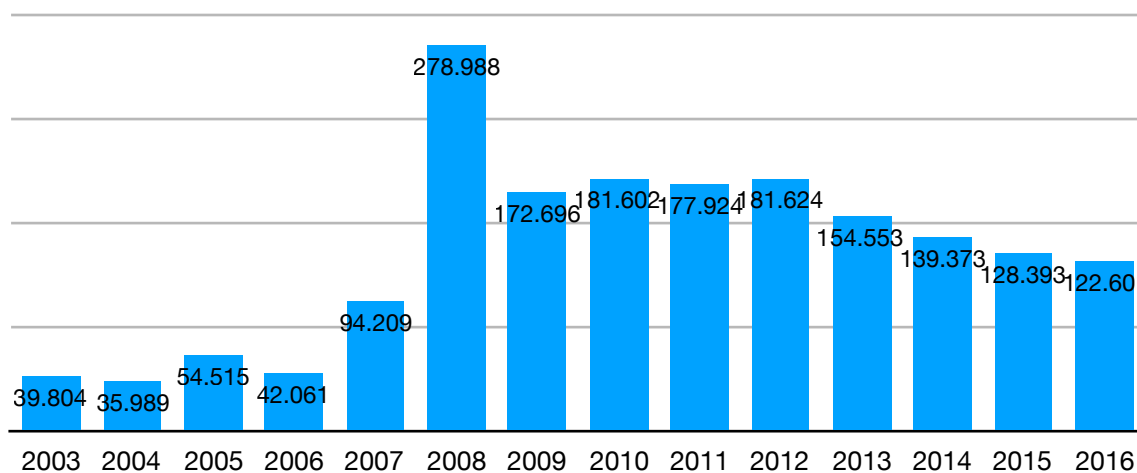
Temos que notar também que esse avanço fez mudar a composição da EaD por categoria administrativa: pública ou privada. Como nos mostra Valdemar Sguissardi, entre 2002 e 2012,

Para um aumento de 1.768% (40 mil para 1.113 mil) das matrículas de EaD no período, as públicas aumentaram 404% e as privadas, 2.946%. Em 2002, a proporção era de 84% de matrículas públicas e 16% privadas; em 2012, 16% eram matrículas públicas e 84% privadas (SGUISSARDI, 2015, p. 885).

Essa tendência se acentuou no período imediatamente posterior ao investigado por Sguissardi, e, em 2015, das 1,39 milhão de matrículas em EaD no Brasil, 1,26 milhão são em instituições privadas (TOKARNIA, 2017), ou seja, mais de 90% das vagas em EaD foram em instituições privadas.

Mesmo a iniciativa governamental, com a instituição da Universidade Aberta do Brasil (UAB), instituída pelo Decreto 5.800⁴⁷, de 08 de junho de 2006, não foi capaz de contrabalancear essa tendência. Aliás, as matrículas em EaD em instituições públicas não só se mantiveram relativamente baixas no período como vêm apresentando uma forte tendência à redução.

Gráfico 47 - Matrículas EaD em IES públicas (2003-2016)



Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Superior - INEP

Desse modo, podemos ver que, a despeito do discurso de inclusão democrática que servia de sustentação para a ampliação da EaD e, sobretudo, da EaD em instituições públicas, via Universidade Aberta do Brasil, essa modalidade de ensino tem sido quase que inteiramente entregue à iniciativa privada. Isso não apenas pelo crescimento mais acentuado dessa modalidade nessas instituições, mas também pelo recuo absoluto das matrículas da EaD nas instituições públicas. Em 2016, das 1.494.418 matrículas de graduação em EaD, apenas 122.601 foram em instituições públicas, ou seja, apenas 8% das matrículas foram nessas instituições.

O marco regulatório da EaD, articulado com programas de incentivo às IES privadas, como o Prouni e o Fies, fez com que a EaD fosse quase que inteiramente privatizado

⁴⁷ DECRETO Nº 5.800, DE 8 DE JUNHO DE 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm

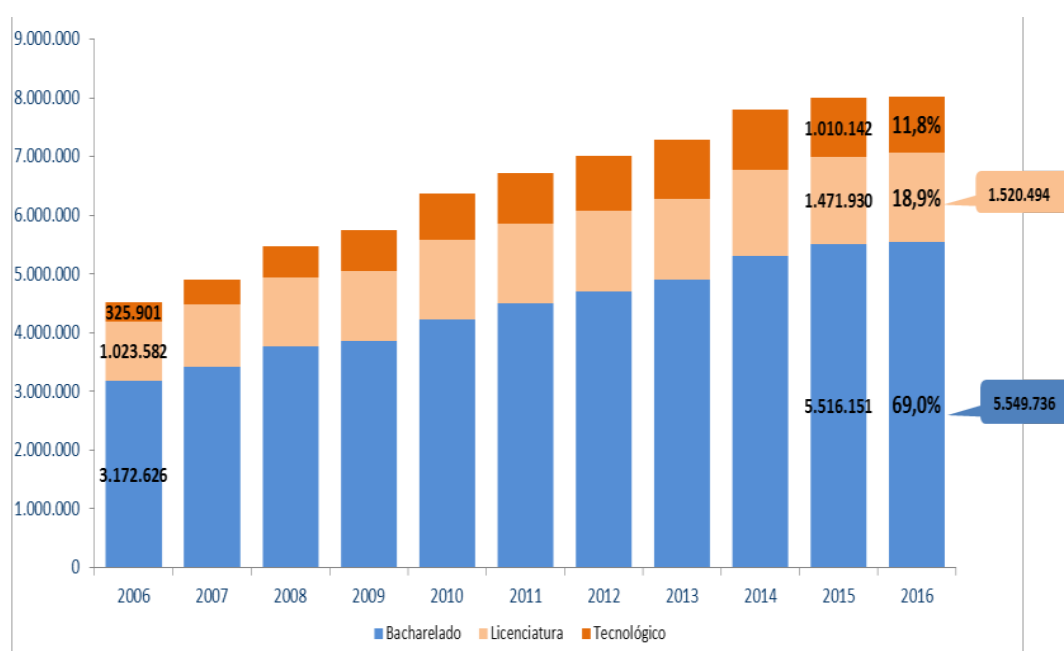
no país. Dessa forma, podemos ver novamente o mecanismo de privatização e dualidade agindo na educação superior no país nos anos de governo do PT, embora no caso da EaD a expansão no número de matrículas em instituições privadas de ensino permanece, tanto no número absoluto das matrículas, como na participação relativa no conjunto das matrículas de graduação.

4.10 - Cursos de graduação tecnológicos

Outra tendência de diferenciação que podemos observar no período é o crescimento no número de matrículas em cursos superiores tecnológicos. Segundo a LDBEN, os cursos de graduação tecnológicos "organizar-se-ão, no que concerne a objetivos, características e duração, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação" (LDBEN, art. 39 §3) (Incluído pela Lei nº 11.741, de 2008). Segundo o **Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia** (SETEC/MEC, 2010), esses cursos têm a carga horária mínima que variam de 1600 até 2400 horas, ou seja, respeitando as normativas constantes na LDBEN, que estabelece 200 dias letivos de 4 horas para um ano letivo, esses cursos teriam duração de 2 ou 3 anos, ou seja, são cursos mais curtos que os de licenciatura e bacharelado, que deverão ter, no mínimo, 3 anos de duração.

Como podemos ver, apesar do predomínio dos cursos de bacharelado e de licenciatura, os cursos tecnológicos tiveram uma grande expansão no período, com um crescimento de 190,3% entre 2006 e 2016. Assim, se em 2006, as matrículas nos cursos de graduação tecnológicos representavam 7,2% do total das matrículas em cursos de graduação, eles passaram a representar 11,8% em 2016.

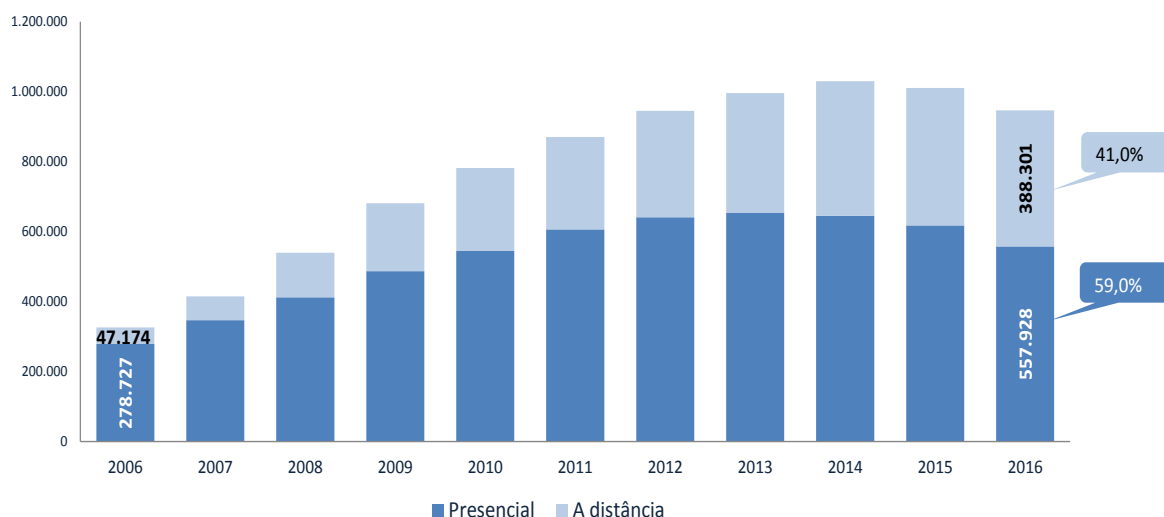
Gráfico 48 - Número de matrículas em cursos de graduação, por grau acadêmico (2006-2016)



Fonte: Censo da Educação Superior - INEP (2016)

Das matrículas presenciais em cursos de graduação tecnológicos há uma clara predominância das instituições privadas, que, segundo o Censo da Educação Superior, detinham 414.122 matrículas contra 143.806 matrículas em instituições públicas. Entretanto, esses números apresentados representam apenas uma parte do que são as matrículas em cursos de graduação tecnológicos no país. Como nos mostra os dados do Censo da Educação Superior de 2016, as matrículas presenciais representavam 59% do total, sendo os outros 41% representadas por matrículas em cursos EaD.

Gráfico 49 - Número de matrículas em cursos de graduação tecnológicos, por modalidade de ensino (2006-2016)



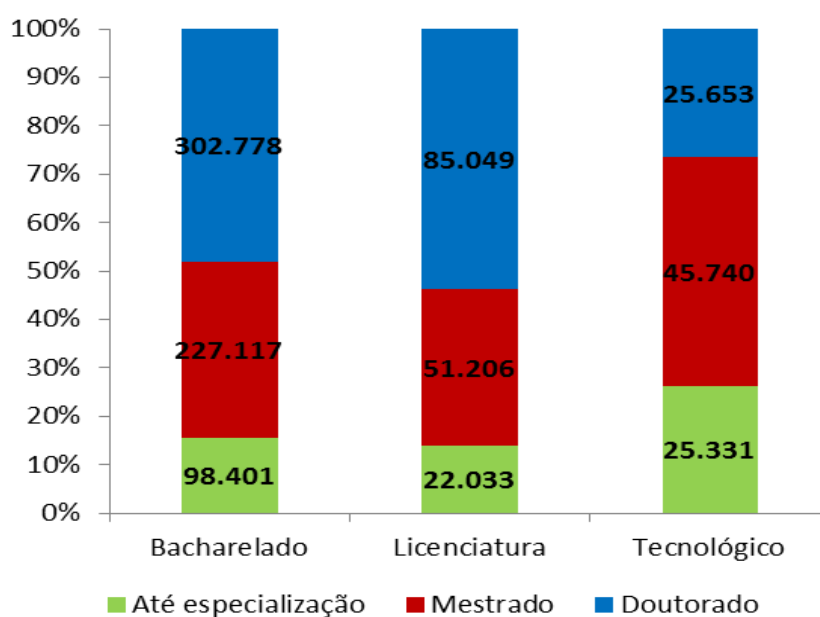
Fonte: Censo da Educação Superior - INEP (2016)

O gráfico acima nos mostra dois movimentos: a tendência ao crescimento relativo dos cursos de graduação tecnológicos em EaD e um movimento acentuado de queda no número das matrículas presenciais a partir de 2014, que impactou no total das matrículas em graduação tecnológica no país. Infelizmente, o Censo da Educação Superior de 2016 não nos fornece os dados sobre as matrículas em EaD dos cursos de tecnólogos por dependência administrativa, mas como IES públicas tiveram uma participação de apenas 122.601 no total das matrículas em EaD, podemos afirmar que a grande maioria das matrículas em EaD para a formação de tecnólogos se concentra nas IES privadas. Em 2017, as IES privadas

concentraram 83,6% do total de matrículas em cursos de graduação tecnológicos, segundo os dados do Censo da Educação Superior.

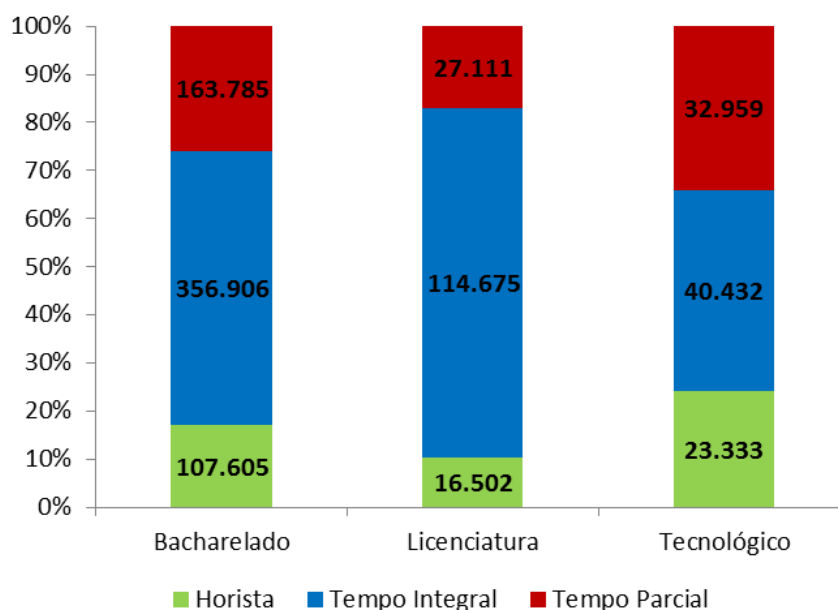
Se considerarmos o grau de formação do corpo docente, vemos que os cursos de formação de tecnólogos também apresentam um índice menor de professores com doutorado em relação aos cursos de bacharelado e de licenciatura.

Gráfico 50 - Grau de formação do corpo docente, por tipo de curso (2016)



Fonte: Censo da Educação Superior - INEP (2016)

Além de titulação menor do corpo docente, os cursos de graduação tecnológicos também apresentam menor participação de professores com contrato de tempo integral que os cursos de bacharelado e de licenciatura, o que também é um índice importante para aventar a qualidade da formação oferecida.

Gráfico 51 - Regime de trabalho do corpo docente, por tipo de curso (2016)

Fonte: Censo da Educação Superior - INEP (2016)

Dessa forma, podemos apreender uma clara tendência em relação aos caminhos que a expansão das matrículas na educação superior tomou nos anos de governo do PT. Podemos ver que a ampliação no número de matrículas reproduz fortemente a distinção entre as instituições públicas e privadas na forma da distinção entre as matrículas universitárias, não-universitárias, em cursos de graduação tecnológicos e educação a distância. Desse modo, vemos que a ampliação das matrículas privadas se deu acentuando o processo de “diferenciação institucional” e com o recurso à EaD, aos cursos de formação de tecnólogos e à ampliação das matrículas em instituições não-universitárias, o que marcou a qualidade da assim chamada inclusão na educação superior dos anos de governos petista.

4.11 - Diferenciação institucional como estrutura da dualidade na educação superior

Não são apenas as políticas governamentais para expansão da educação superior pública e privada que marcaram os anos de governo do PT frente ao executivo federal. De acordo com o Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006, as instituições de educação superior, poderão ser credenciadas como faculdades, centros universitários ou universidades, de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas. Segundo o MEC,

as universidades se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão. São instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; e

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral. (Portal MEC)

Já os centros universitários são

instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar. Os centros universitários credenciados têm autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior (Portal MEC)

No processo de reconhecimento, as

instituições são credenciadas originalmente como faculdades. O credenciamento como universidade ou centro universitário, com as consequentes prerrogativas de autonomia, depende do credenciamento específico de instituição já credenciada, em funcionamento regular e com padrão satisfatório de qualidade (Portal MEC).

Assim, vemos que só as universidades têm estabelecido a obrigatoriedade de “produção intelectual institucionalizada”, da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, além de ter exigências estabelecidas de maior qualificação e regime de trabalho do corpo docente.

Isto posto, outro elemento interessante para este nosso estudo diz respeito ao que Lalo Watanabe Minto (2014) chamou de “diferenciação institucional” na educação superior, ou seja, a tendência de “ampliação de sua segmentação, de sua pulverização em diversas formas de instituições de ensino, de preferência privadas e operantes conforme a ‘lógica do mercado’” (MINTO, 2014, p. 319).

Para se ter uma ideia do resultado deste processo, podemos lembrar que, em 2016, cerca de 53,7% das matrículas na educação superior no Brasil se deram em instituições universitárias.

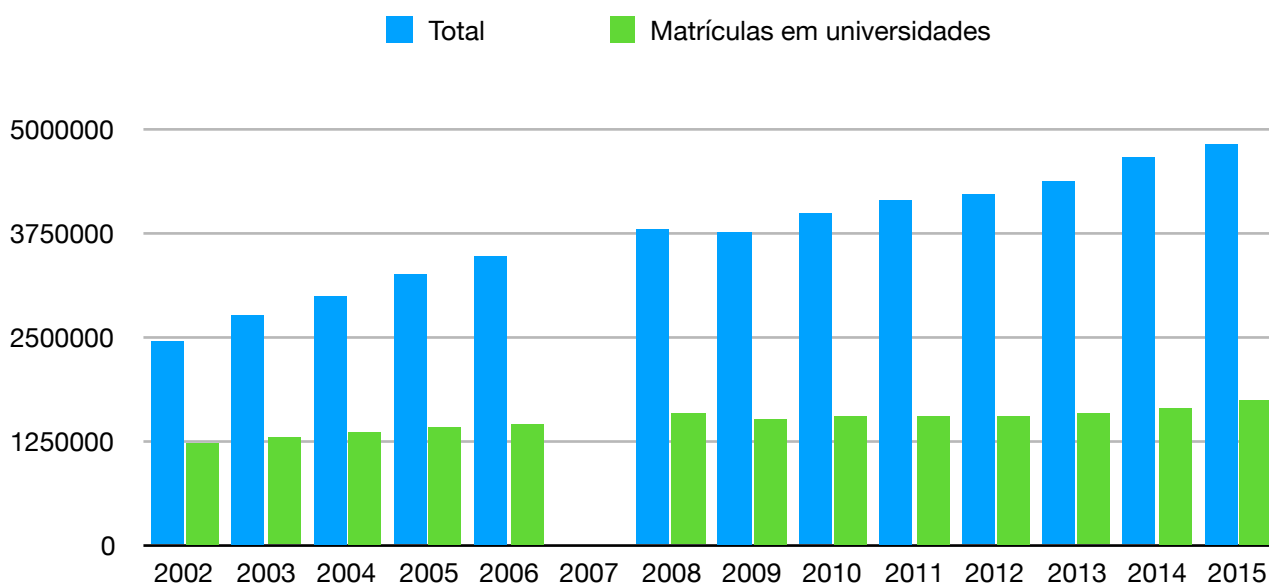
Tabela 8 - Número de instituições de educação superior e número de matrículas em cursos de graduação, por organização acadêmica (2016)

Organização Acadêmica	Instituições		Matrículas de Graduação	
	Total	%	Total	%
Total	2.407	100,0	8.048.701	100,0
Universidades	197	8,2	4.322.092	53,7
Centros Universitários	166	6,9	1.415.147	17,6
Faculdades	2.004	83,3	2.146.870	26,7
IFs e Cefets	40	1,7	164.592	2,0

Fonte: Censo da Educação Superior - INEP (2016)

Embora a maioria das matrículas naquele ano ainda fosse referente às IES universitárias, é necessário fazer uma distinção entre a participação das IES públicas e privadas neste quadro. Um gráfico sobre a evolução das instituições não-universitárias no quadro das matrículas das instituições de ensino superior privadas dão uma medida da participação destas no quadro descrito acima:

Gráfico 52 - Matrículas na educação superior presencial IES privadas (2002-2015)



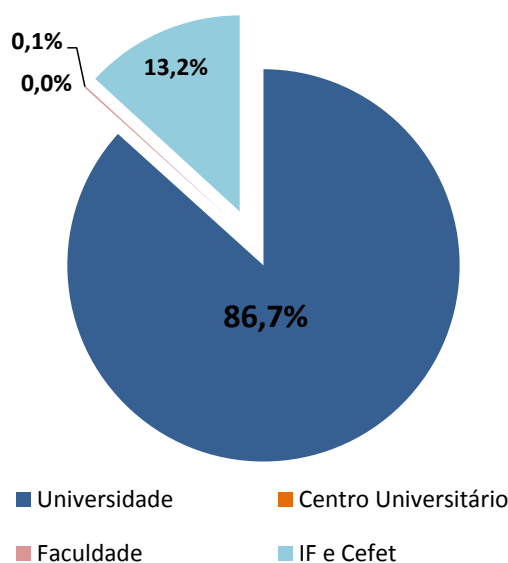
Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Superior MEC/INEP

* Os dados de 2007 estavam com problema no momento em que fizemos o levantamento

O gráfico acima nos dá uma dimensão bastante clara do que isso significou na expansão recente do ensino superior privado no Brasil. Por ele, podemos perceber claramente que a grande expansão das matrículas no ensino superior presencial em instituições privadas se deu em instituições não-universitárias. Enquanto as matrículas nas IES privadas se expandiram cerca de 98% nesse período, as matrículas não-universitárias nessas IES se expandiram pouco menos que 40%. Assim, as matrículas nas IES universitárias, em instituições privadas, que correspondiam a pouco mais de 50,8% em 2002, passaram a corresponder a cerca de 35,9% em 2015. Isso significa que, das 4.804.793 matrículas presenciais nas IES privadas, apenas 1.728.283 foram em universidades, ao passo que falar indistintamente de universidades privadas se torna um erro tanto categorial quanto empírico.

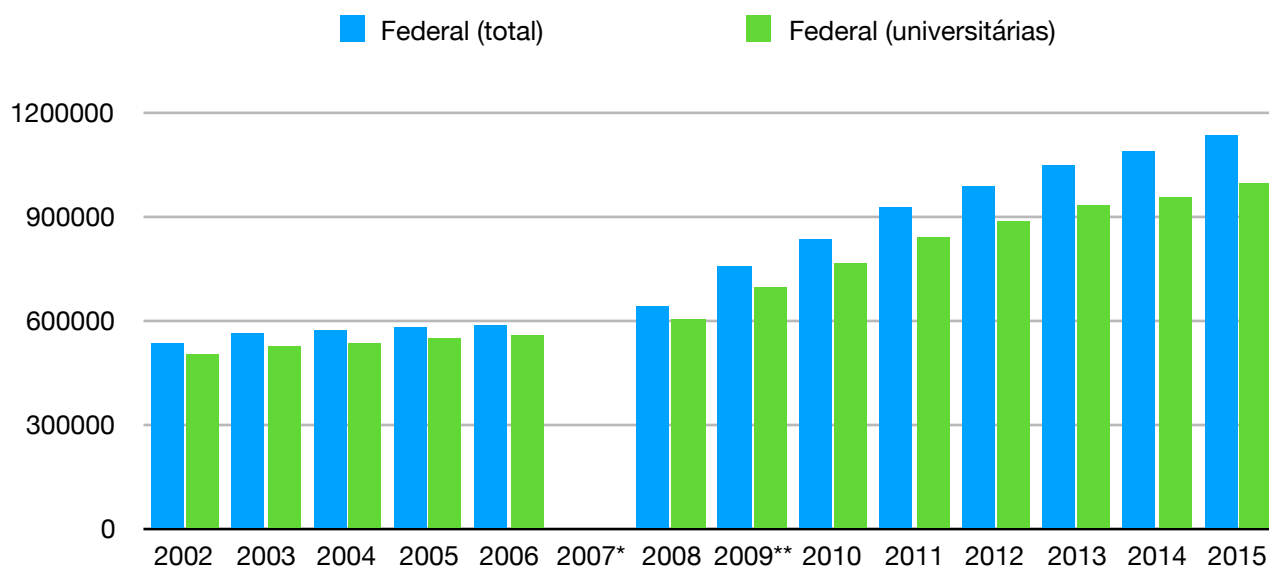
Nas IES federais, o quadro é bastante distinto. Embora também tenha havido um crescimento das matrículas não-universitárias na Rede Federal, as matrículas universitárias corresponderam a 86,7% do total em 2016, como podemos ver no gráfico abaixo:

Gráfico 53 - Distribuição do número de matrículas em cursos de graduação da rede federal, por organização acadêmica - 2016



Fonte: Censo da Educação Superior - INEP (2016)

Assim, além do grande crescimento de matrículas não-universitárias nas instituições privadas, podemos perceber uma tendência ao crescimento de matrículas não-universitárias também na Rede Federal. Se em 2002, as matrículas universitárias correspondiam a 94,1% das matrículas na Rede Federal, em 2016, passaram a corresponder a 86,7% do total de matrículas nestas IES. Essa mudança na composição das matrículas na Rede Federal está bastante ligada à expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, já que IFs e Cefets corresponderam a 13,2% das matrículas na Rede Federal em 2016. Entretanto, a despeito do aumento relativo na participação de matrículas não universitárias no total da rede federal, a tendência de diversificação foi muito menor do que a encontrada na expansão das IES privadas, como podemos ver no gráfico a seguir:

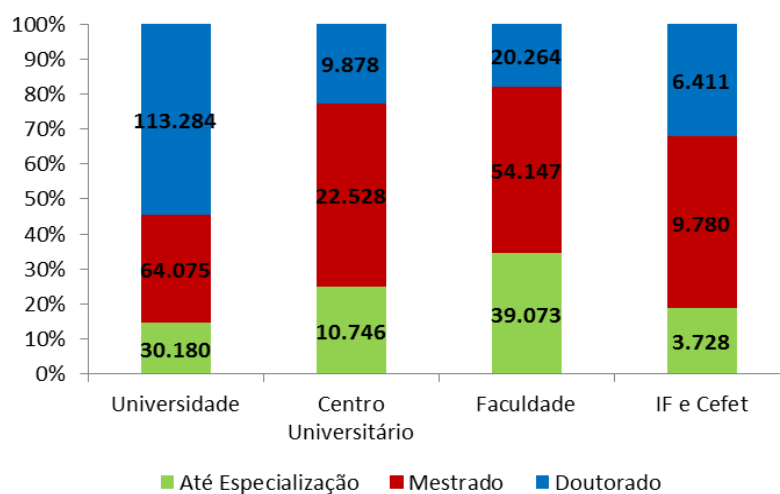
Gráfico 54 - Matrículas na educação superior presencial IES federais - (2002-2015)

Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Superior MEC/INEP

* Os dados de 2007 estavam com problema no momento em que fizemos o levantamento

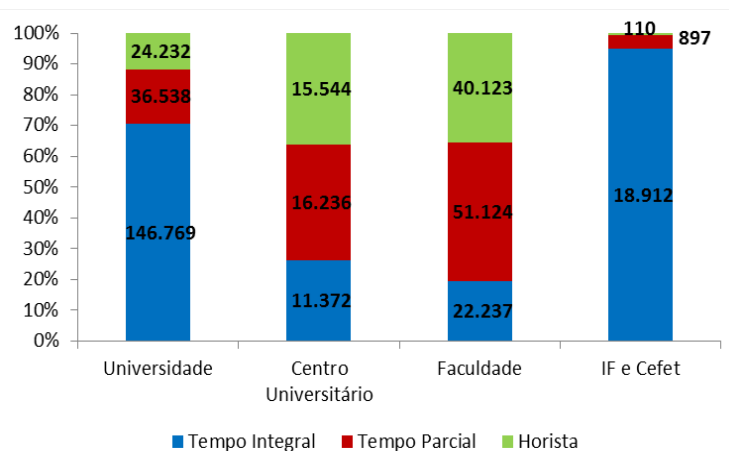
Esse processo desenhou um quadro em que a diversificação institucional, que já pode ser observada no período anterior ao do governo Lula e Dilma, se acentuou. Tomando como base os dados divulgados pelo INEP, vemos que, entre 2006 e 2016, houve um crescimento relativo da participação dos Centros Universitários, das Faculdades e dos Cefets e IFs na composição das matrículas, significando uma perda relativa das matrículas universitárias no quadro da educação superior no país, sobretudo, devido ao processo de diferenciação institucional atrelada à expansão das instituições privadas.

Esse processo tem consequências na qualidade diferencial dessas instituições. Se tomarmos como indicador a formação do corpo docente, vemos que enquanto as instituições universitárias têm a maior parte de seus docentes com doutorado, nas outras instituições as titulações de mestrado e “até especialização” são predominantes, como podemos ver no gráfico extraído do Censo da Educação Superior de 2016:

Gráfico 55 - Grau de formação do corpo docente, por organização acadêmica (2016)

Fonte: Censo da Educação Superior - INEP (2016)

Além da titulação do corpo docente, outro índice qualitativo que podemos levantar é sobre o regime de trabalho do corpo docente. As instituições universitárias tendem a ter uma clara predominância de contratos de tempo integral. Já nas instituições não-universitárias, com exceção dos IFs e Cefets, há uma clara predominância dos contratos de tempo parcial e de professores horistas.

Gráfico 56 - Regime de trabalho do corpo docente, por organização acadêmica (2016)

Fonte: Censo da Educação Superior - INEP (2016)

Dada que a distinção entre as instituições universitárias e não-universitárias expressa, em algum grau, a diferença entre instituições públicas e privadas (novamente com exceção dos IFs e Cefets), fica claro que o regime de trabalho nas instituições privadas é, de modo geral, mais precário que nas instituições públicas, o que, novamente, tem efeito sobre a qualidade do ensino nestas instituições.

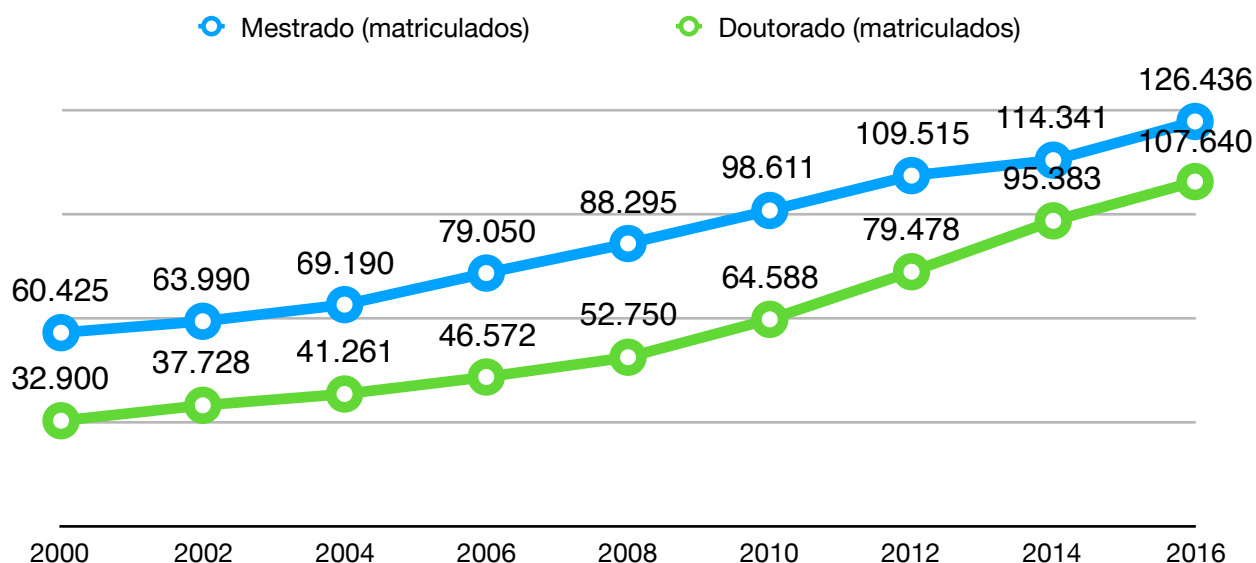
4.12 - Crescimento da pós-graduação

Como pudemos ver, durante o período que estudamos, houve uma forte tendência de crescimento, absoluto e relativo, das matrículas na educação superior privada. Vimos que grande parte dessas matrículas se deu em instituições não-universitárias e em cursos a distância, o que nos levou a buscar as relações que esta forma de expansão guarda com o tipo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil e com a formação do mercado de trabalho. Vimos que um mercado de trabalho que se expande, sobretudo, com postos de trabalho com salário de base que não requeria uma formação de alta qualidade, a despeito da maior escolarização da força de trabalho empregada. Daí o sentido da falácia da qualificação e o porquê de as IES terem que se expandir reproduzindo a dualidade em seu interior. Como vimos, o *momento predominante* da relação entre trabalho e educação se move no sentido da desqualificação de ambos, fazendo da educação superior mais uma instância certificadora que propriamente formadora.

Embora esse seja o *momento predominante* nas relações entre formação e trabalho no Brasil recente, como alertamos nesta pesquisa, ele não anula as contradições e contratendências de um complexo dialético. Assim, embora o mercado de trabalho não tenha conhecido uma qualificação de trabalho em toda a linha, ele passa a requerer também um setor de trabalhadores com formação de alto nível.

Márcio Pochmann já nos alertava que o mercado de trabalho começava “a dar sinais de escassez relativa de trabalhadores qualificados” (POCHMANN, 2012). Como vimos pelos dados apresentados pela pesquisa da CEPAL/UN (2010), diferentemente dos países capitalistas centrais, na periferia do capitalismo há um peso muito maior do financiamento estatal em Pesquisa e Desenvolvimento, ou seja, o peso dos investimentos públicos na produção de ciência e tecnologia ainda é preponderante em economias como a nossa. Nesse contexto, as Universidades exercem um papel fundamental, sobretudo, pela sua pós-graduação.

Embora em uma primeira mirada possa parecer contraditório com tudo o que desenhamos até aqui, nos anos de governo Lula e Dilma houve um forte crescimento das pós-graduações no país, como podemos ver no gráfico a seguir:

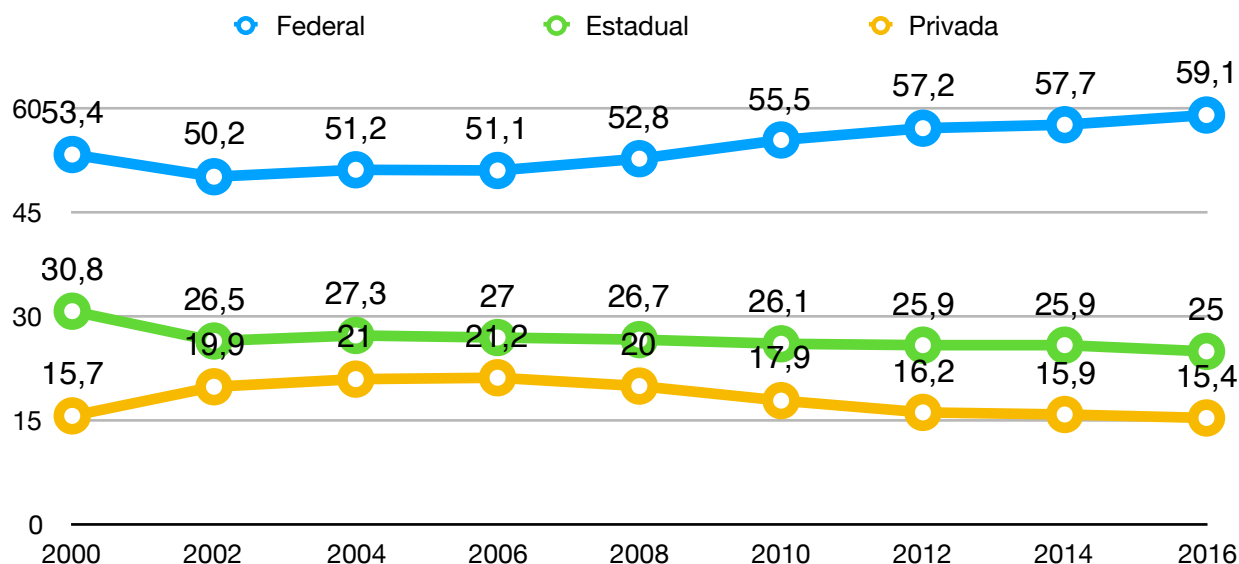
Gráfico 57 - Estudantes matriculados (mestrado e doutorado) - (2000 - 2016)

Fonte: elaborado com dados do GeoCapes

Em números absolutos, isso significou que passamos de 63.990 estudantes cursando o mestrado em 2002, para 126.436 em 2016, e de 37.728, cursando o doutorado, para 107.640, no mesmo intervalo de tempo, ou seja, o número de estudantes no mestrado acadêmico quase dobrou e o de estudantes no doutorado quase triplicou.

Como dissemos, o investimento em pesquisa e desenvolvimento em países periféricos tende a ter forte participação do financiamento público. Assim, se na graduação a tendência foi de predominância das matrículas em instituições privadas, em nível da pós-graduação *stricto sensu* o cenário é bastante distinto, sendo as universidades públicas, e notadamente da Rede Federal, que concentraram o maior número de estudantes matriculados, como podemos ver nos gráficos a seguir:

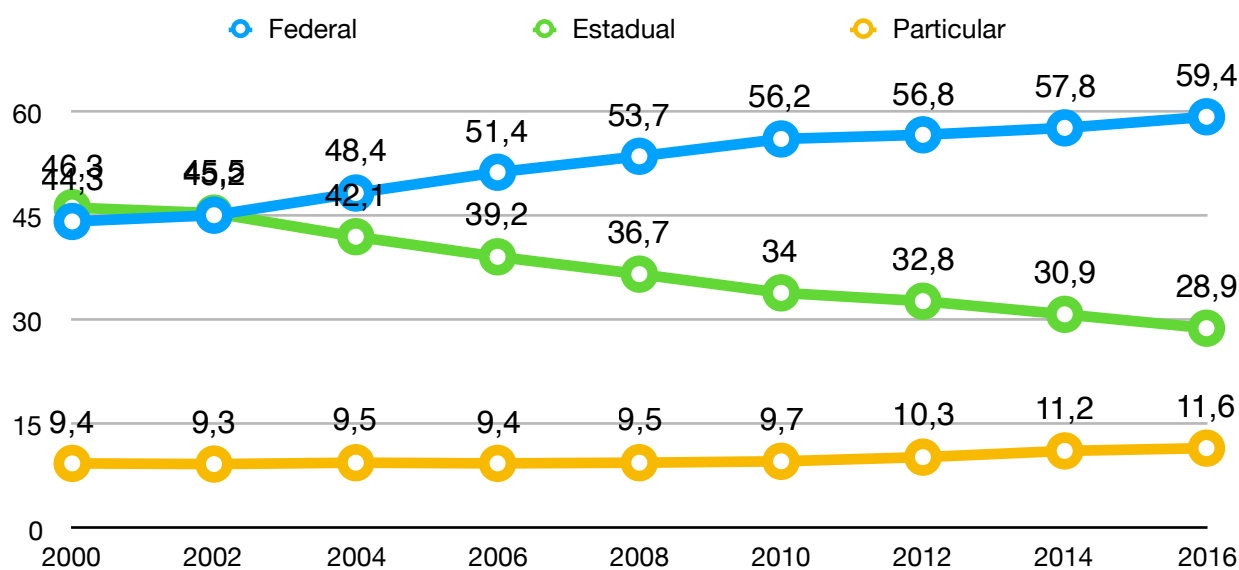
Gráfico 58 - Matriculados no mestrado acadêmico por Status jurídico da instituição* - (2000-2016)(em %)



*A participação de instituições municipais não ultrapassaram 0,6% em todo o período.

Fonte: elaborado com dados do GeoCapes

Gráfico 59 - Matriculados no doutorado por Status jurídico da instituição (2000-2016) - (em %)



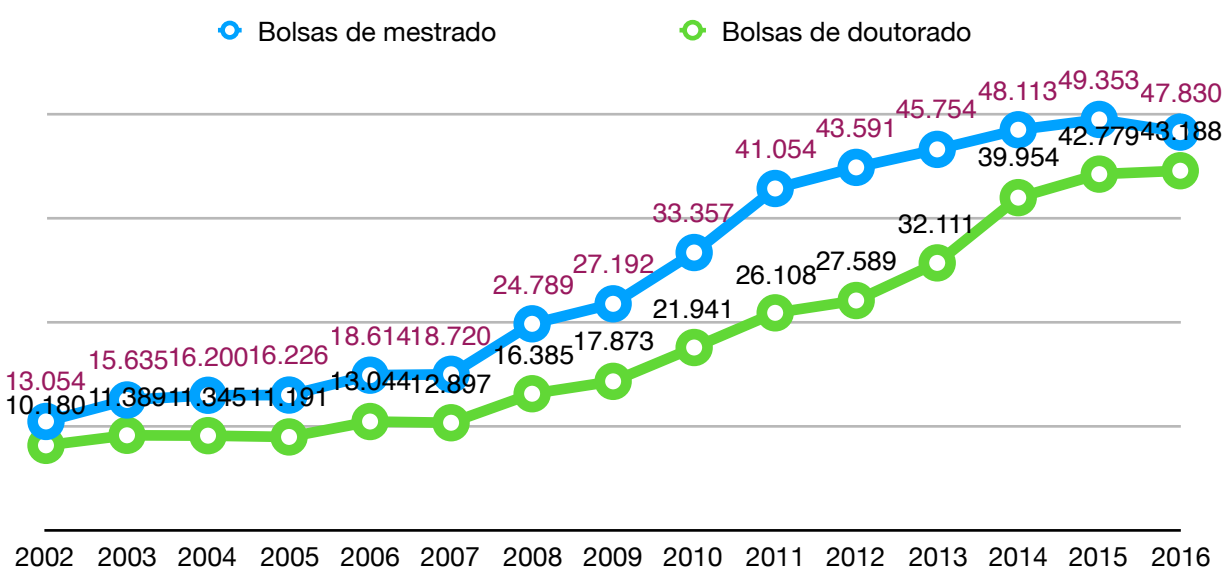
Fonte: elaborado com dados do GeoCapes

Em termos comparativos, isso significa que a Rede Federal tem a participação de 59,1% do total de matrículas no mestrado acadêmico e 59,4% das matrículas no doutorado. Se considerarmos o conjunto das instituições públicas, vemos que 84,1% dos mestrandos e 88,3% dos doutorandos frequentam cursos de pós-graduação em instituições públicas. A rede privada, por sua vez, detém, respectivamente, apenas 15,4 e 11,6% das matrículas nesses dois níveis da pós-graduação, segundo dados de 2016, embora tenha crescido sua participação no total de matrículas no doutorado.

Esse crescimento nos números de matrículas na pós-graduação também foi acompanhado pelo crescimento no número de bolsas de pesquisa fornecidas tanto pela CAPES quanto pelo CNPq.

Em relação às bolsas CAPES, notamos um crescimento de 266,4% no total de bolsas de mestrado e de 324,2% no de doutorado, entre 2002 e 2016, como vemos no gráfico abaixo:

Gráfico 60 - Concessão de bolsas de pós-graduação da CAPES no Brasil (2002-2016)

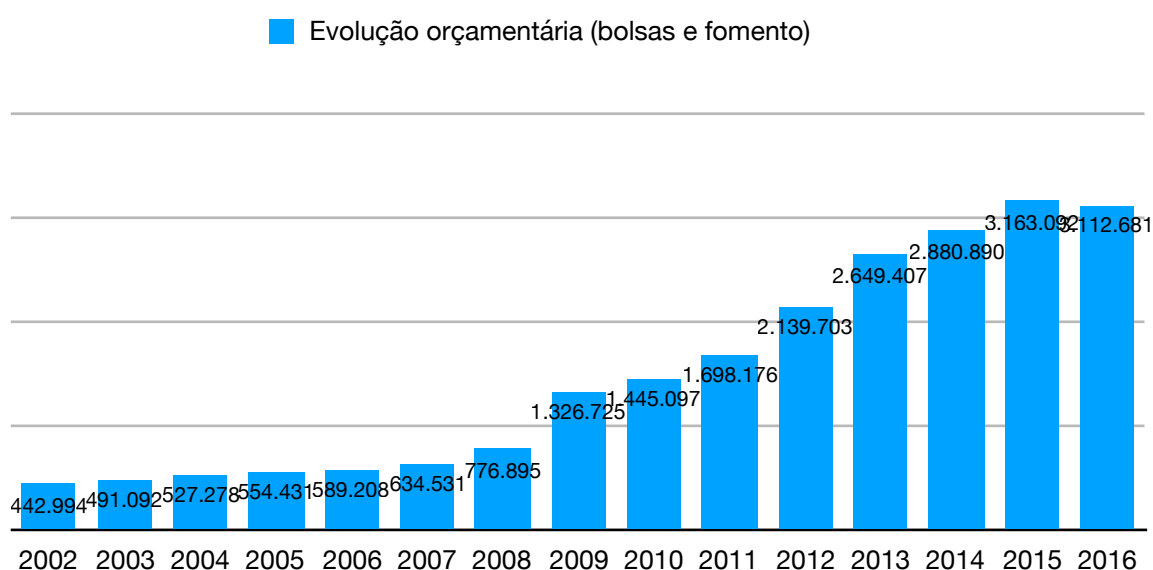


Fonte: elaborado com dados do GeoCapes

Entretanto, é importante notar que houve um pequeno recuo no número de bolsas de mestrado entre 2015 e 2016, de 49.353 para 47.830 bolsas, embora as bolsas de doutorado seguissem em expansão. Mesmo com o aumento no número de bolsas de doutorado em 2016, o total de bolsistas CAPES foi menor que em 2015.

Mesmo com esse pequeno recuo no fim do governo Dilma, o aumento no número de bolsas foi também acompanhado por um aumento de investimento da CAPES em bolsas e fomento à pesquisa. Entretanto, acompanhando o movimento das bolsas, entre 2015 e 2016, também houve uma queda no investimento feito pela Capes com bolsas no país e fomento à pesquisa, quando o gasto total sob essa rubrica recuou de R\$ 3.163.092,24 para R\$ 3.112.681,39, como podemos ver no gráfico a seguir:

Gráfico 61 - Investimento da Capes (bolsas e fomento) em R\$ - (2000-2016)



Fonte: elaborado com dados do GeoCapes

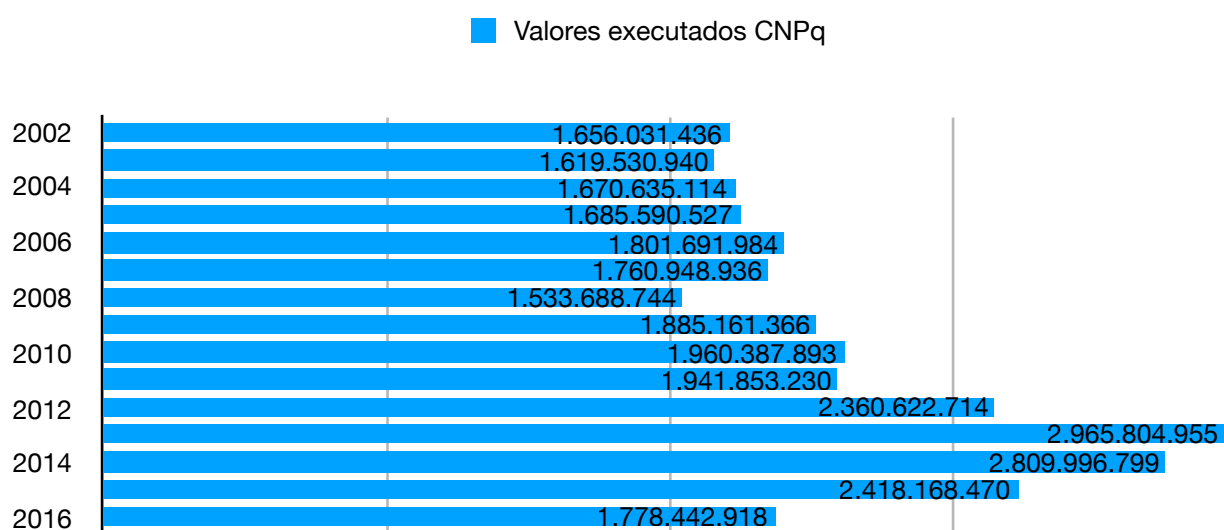
Esse recuo nos investimentos com bolsas e fomento não pode ser atribuído apenas ao governo de Dilma Rousseff já que, no ano de 2016, ela foi afastada do poder pelo processo de impeachment. Entretanto, temos que ponderar que o orçamento total da CAPES já previa cortes no projeto de lei orçamentária para 2016, em que apontava um recuo mais de R\$ 1 bilhão, de R\$ 7,98 bilhões, em 2015, para R\$ 6,09 bilhões em 2016, conforme dados fornecidos pelo portal do senado federal.

Também em relação às bolsas fornecidas pelo CNPq podemos ver um movimento semelhante, de crescimento durante o período e recuo entre 2015 e 2016. Infelizmente, o CNPq não tem uma plataforma de coleta de dados como o GeoCAPES, ficando bastante difícil o levantamento dos dados referentes à concessão de bolsas de mestrado e doutorado no período. Mesmo os relatórios de gestão publicados anualmente são bastante diferentes entre si

e nem sempre contêm essa informação. Mesmo assim, pudemos verificar, que segundo os dados fornecidos pelo CNPq, em dezembro de 2002 havia um total de 11.401 bolsistas de pós-graduação financiados pelo CNPq (5.598 de mestrado e 5.803 de doutorado). Em 2016, esse número passou a ser de 17.818 (entre mestrado e doutorado), representando um aumento de mais de 56,2% entre 2002 e 2016.

Entretanto, o relatório de gestão de 2016, nos mostra também que houve um importante recuo no número de bolsas de mestrado e doutorado entre 2015 e 2016, que passou de 28.363 para 17.818 bolsas (Relatório de gestão: 2016, p. 37), ou seja, um recuo de mais 37,1%. Em 2014, o CNPq havia concedido 26.729 bolsas de pós-graduação (Relatório de gestão: 2014, p. 37). Embora também aqui o recuo no número de bolsas não possa ser inteiramente creditado ao governo Dilma Rousseff, podemos perceber que o orçamento do CNPq já vinha sofrendo recuo desde 2014, como podemos conferir a seguir:

Gráfico 62 - Valores executados com o CNPq (2002-2016) - IPCA 10/2019



Fonte: elaborado com dados do Senado Federal - Portal SigaBrasil

Vemos que tanto no que diz respeito às bolsas de pós-graduação da CAPES quanto do CNPq houve um grande crescimento, se considerarmos todo o período, mas que conheceu um recuo no “apagar” do governo Dilma.

Esse crescimento buscava responder a pelo menos duas questões essenciais: o aumento do papel do Estado no financiamento da pesquisa em pós-graduação, e a formação de uma mão de obra bem qualificada.

Entretanto, não podemos confundir essa expansão com o fomento de um projeto autônomo de desenvolvimento científico nacional. Na verdade, desde pelo menos o fim de 2004, com a publicação da Lei 10.973⁴⁸, de 02 de dezembro de 2004, que “dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo” e que “permitiu a alocação de recursos públicos para empresas nos projetos ditos de ‘inovação’, seguindo a orientação de facilitar a utilização da infraestrutura das IES públicas e seus recursos humanos pelas empresas privadas” (MINTO, 2014, p. 356) a relação entre as pesquisas feitas nas universidades e as empresas ficou bastante explícita, embora seja bem mais antiga.

Assim, a pós-graduação vem a cumprir um papel que as próprias empresas instaladas no país não querem ou não podem cumprir (seja por decisão estratégica, seja pela reprodução centro-periferia). Novamente é Lalo Watanabe Minto (2014), no seu estudo sobre “a particularidade capitalista e a educação superior no Brasil”, quem nos faz notar o “potencial econômico”, para a reprodução de nossa economia periférica, “das universidades melhor estruturadas, com programas de pós-graduação, projetos de pesquisa e pessoal qualificado”. Citando um estudo de Roberto Leher (2010), Lalo Watanabe Minto nos mostra que essa relação de

prestação de serviços para as empresas que, ao não dispor de departamentos de pesquisa e desenvolvimento, por não ser parte de suas estratégias empresariais, encomendam os serviços de adequação de pacotes tecnológicos que necessitam nos departamentos especializados das universidades ou em fundações privadas associadas a ela (LEHER, 2010, p. 21 citado em MINTO, 2014, p. 308).

⁴⁸ LEI Nº 10.973, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm#

Dessa forma, fica bastante evidente que o próprio crescimento da pós-graduação e de seu financiamento estava ligado ao

projeto petista do “neodesenvolvimentismo” que visava desenvolver o país aumentando a competitividade das empresas nacionais, para que se tornassem as novas *global players* do jogo econômico mundial. A partir da inovação e P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) essas empresas concorreriam de “igual pra igual” com as empresas internacionais, ao mesmo tempo que o Brasil abre os braços para o capital financeiro internacional com o objetivo de ser o país do investimento certo e lucrativo. É nas universidades públicas que se tentaria produzir as novas necessidades científicas do capitalismo brasileiro, com entrada massiva das empresas dentro das Universidades e parcerias público-privado sem fim (CORREIA & TELLES, 5 de maio 2018).

Desse modo, a pós-graduação se alinha com o investimento estatal em pesquisa e desenvolvimento. Resta, porém, aventar o papel que a ampliação da pós-graduação *stricto sensu* tem para a formação de uma força de trabalho qualificada que, segundo nos informou Pochmann, começava a dar sinais de escassez. Na verdade, essas duas funções se entrecruzam. Como argumenta Lalo Watanabe Minto, no quadro das demandas dadas pelo mercado de trabalho,

trata-se de produzir uma força de trabalho no nível superior de ensino que seja funcional ao capital. Não apenas como função mediata, mas também como trabalho imediatamente produtivo, sobretudo nas atividades de inovação que visam incrementar a *competitividade* das empresas instaladas no país, quase sempre controladas pelo capital monopolista. As políticas de financiamento e avaliação da pós-graduação, antes de mais nada, têm como função naturalizar essas novas atribuições, induzindo a conformação dessa força de trabalho superqualificada para o capital (MINTO, 2014, p. 355).

Apesar da ampliação da pós-graduação *stricto sensu* e do seu financiamento, ela permaneceu como um pequeno “espaço de excelência” para a formação desigual da força de trabalho para um mercado que, embora em menor volume, também demandava uma força de trabalho com maiores níveis de qualificação.

Entretanto, não podemos confundir a formação qualificada nas pós-graduações com uma força de trabalho que irá atuar diretamente em Pesquisa e Desenvolvimento fora das universidades. Dada a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho e da baixa participação das empresas alocadas no país com pesquisa e desenvolvimento, a imensa maioria dos pós-graduados não atua nesse campo. Segundo nos conta Renato Dagnino, “as empresas locais contrataram para P&D durante os anos de bonança econômica - entre 2006 e 2008 - apenas 68 dos 90.000 mestres e doutores ‘ciência dura’ que formamos (enquanto que nos EUA esta proporção é de mais de 50%)” (DAGNINO, 2016, s/p).

Isso faz com que vivamos uma realidade contraditória em que, por um lado, haja escassez de força de trabalho qualificada, e, por outro, uma fuga de trabalhadores qualificados do país. Mesmo que não esteja diretamente refletindo sobre os profissionais formados com mestrado e doutorado no país, essa passagem de Gaudêncio Frigotto ajuda a colocar o problema:

Dados de pesquisas do economista Márcio Pochmann mostram que efetivamente existia um déficit de aproximadamente 6.750 trabalhadores para postos de trabalho no comércio e de 11.594 na indústria. Dos que procuram emprego, apenas 18% têm qualificação técnica compatível. Alerta, todavia, que é paradoxal que faltem trabalhadores qualificados em um quadro de excedente de mão de obra. O mesmo autor, como mostraremos adiante, indica que migram anualmente cerca de 160 mil trabalhadores, a maioria jovens, em busca de emprego nos mais diferentes países. Trata-se de jovens que têm melhor qualificação (FRIGOTTO, 2015, p. 42).

Temos ainda que considerar que tanto a informação de Dagnino quanto os dados de Pochmann que Frigotto nos traz se referem ao período anterior aos efeitos da crise

capitalista no país. Assim, é importante pontuar também as tendências que se abriram com a crise econômica e sua chegada na periferia. Segundo nos informa uma recente reportagem da BBC Brasil⁴⁹, a empregabilidade de doutores recém-titulados caiu após 2014. Se entre 2009 e 2014, o índice de empregabilidade era de 73%, em 2016 abaixou para 69,3%. A hipótese que os pesquisadores do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) é de que, embora não seja uma queda drástica, ela indica uma tendência, já que “houve uma redução considerável de concursos para professores universitários”, setor que durante sua expansão pôde absorver parte dos doutores recém-titulados, já que na periferia do capitalismo essa força de trabalho é pouco demandada pelas empresas.

⁴⁹ <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44696697>

Capítulo 5 - Privatização e dualidade nas políticas para a educação superior de Lula e Dilma: a promessa integradora da educação diante da falácia da qualificação

Como pudemos ver nos capítulos anteriores, houve um crescimento relativo das IES privadas em relação às públicas. Com esse crescimento e a formação dos grandes monopólios do ensino superior privado ocorreu uma imensa concentração no mercado da educação superior no país. O financiamento estatal para o avanço das IES privadas criou um verdadeiro “capitalismo sem risco” para essas grandes empresas. Para se ter uma ideia, em 2013 quase 1/3 (31%) das 5.345 mil matrículas em IES privadas eram beneficiárias do Prouni (9,6%) e do Fies (21,4%) (SGUISSARDI, 2015, p. 880), ou seja, eram financiadas com recursos públicos.

A comparação do avanço da rede federal com as bolsas do Prouni e dos financiamentos estudantis dá uma mostra do sentido das políticas para a educação superior nos anos de governo petista, sobretudo, sob o comando de Dilma Rousseff. Se tomarmos por base o ano de 2014, vemos claramente a forma de acesso à educação superior promovido pelos governos Lula e Dilma: 347 mil ingressantes na Rede Federal, 204 mil bolsas integrais oferecidas pelo PROUNI (mais 101 mil com bolsas parciais) e 732 mil estudantes se endividando com o financiamento estudantil. Em 2015, dos 2,5 milhões de ingressantes na educação superior, 2,1 milhões foram em instituições privadas. Esses números se refletiam diretamente na questão orçamentária:

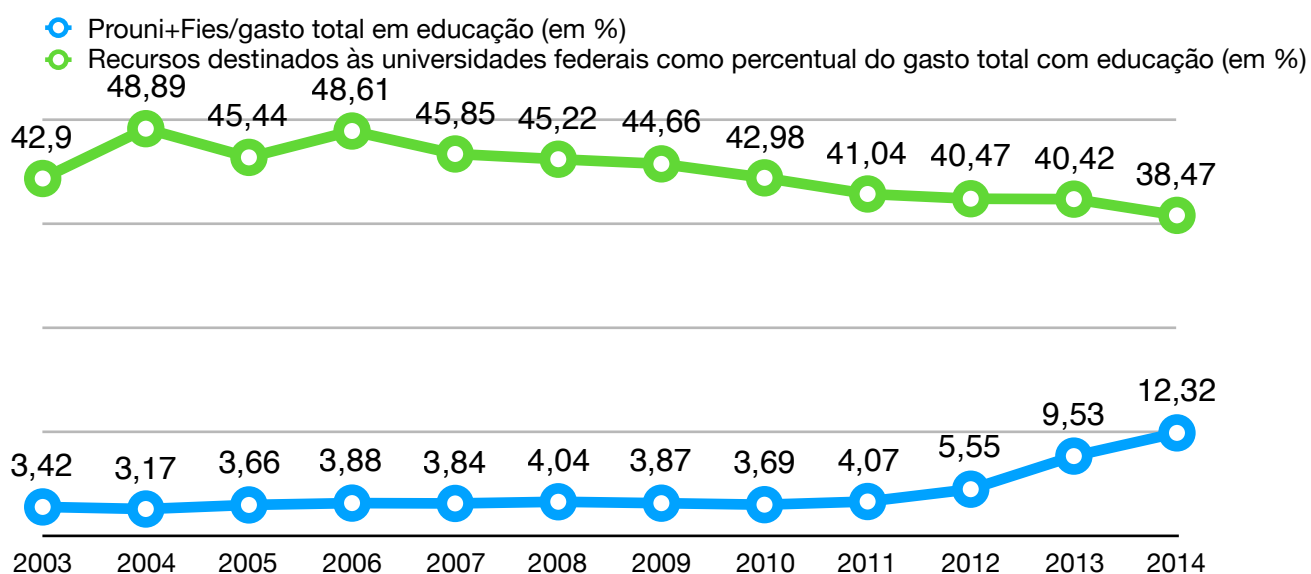
Se em 2010 a União gastava R\$ 13 com o Fies para cada R\$ 100 investidos nas universidades federais, em 2014 essa balança pendeu para o outro lado: os gastos com o financiamento de estudantes em faculdades privadas passaram a ser 19% maiores que o total gasto no ensino superior público (BURGARELLI, 2017, p. 38)⁵⁰.

Os governos do PT não apenas não reverteram a tendência à privatização histórica da educação superior no país, como ainda a impulsionaram com fartos subsídios públicos.

⁵⁰ Penso que o autor, ao se referir ao “total gasto no ensino superior público”, ele se refere às despesas não obrigatórias com as IES federais, o que é condizente com os valores utilizados nessa pesquisa.

Como podemos ver no gráfico a seguir, enquanto a participação do Fies e do Prouni aumentou em relação ao gasto total com educação do governo federal, os recursos das universidades federais perderam espaço no orçamento.

Gráfico 63 - Gastos tributários com o Prouni e despesas da União com o Fies e Universidades Federais como percentual do gasto federal total em educação (2003-2014) - (em %)



Fonte: Senado Federal (Portal Orçamento). Demonstrativo da Execução Orçamentária por Órgãos e Unidades Orçamentárias (2003-2014)⁵¹. (REIS, 2015, p. 188)

Como nos mostra Luis Fernando Reis,

No período de 2003 a 2014 [...], os gastos do governo federal para a manutenção do FIES e do Prouni representaram, em média, 5,09% do Gasto Federal Total em Educação (Orçamento Total sob Supervisão do

⁵¹ b) Prouni (ano 2014): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - (Gastos Tributários) – PLOA 2014; Prouni (ano 2013): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - (Gastos Tributários) – 2013; Prouni (anos 2006-2012): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - (Gastos Tributários) - Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2008-2012; Prouni (ano 2005): IPEA. Boletim de Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise, no16, nov. 2008.

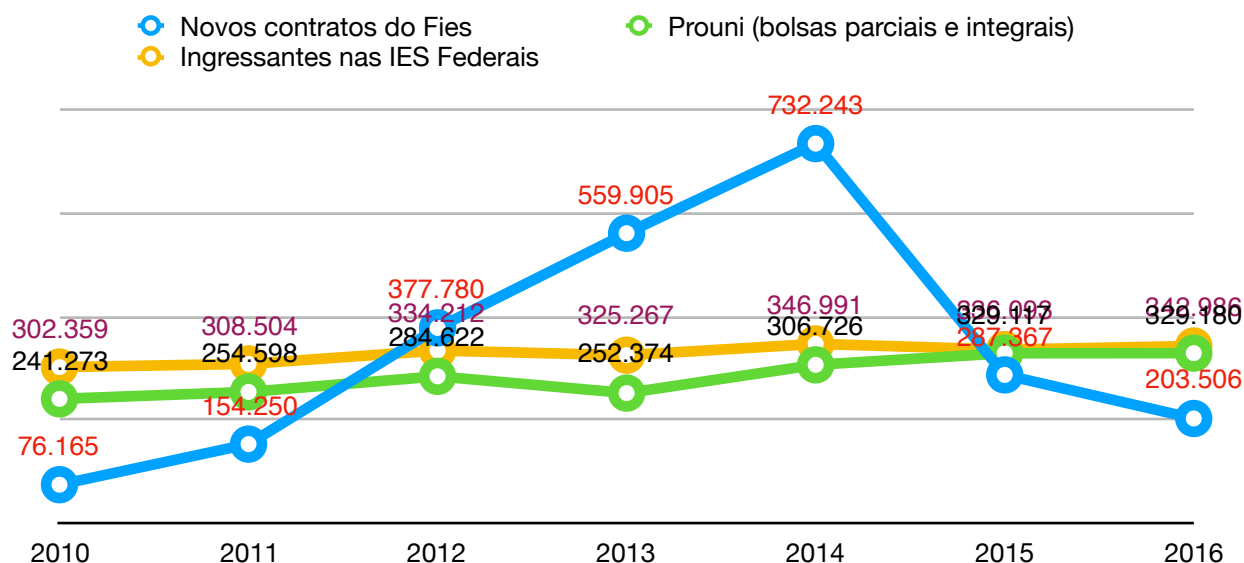
MEC). No período de 2003 a 2014, enquanto o orçamento total do MEC apresentou um crescimento de 172,22% (de R\$ 39,255 para 106,779 bilhões), os recursos destinados ao ensino privado, por meio do FIES e do Prouni, cresceram 880,42% (de R\$ 1,342 para 13,154 bilhões). (REIS, 2015, p. 187)

Se tomarmos apenas o Fies, podemos perceber a prioridade absoluta que o financiamento estudantil teve no governo Dilma, onde os valores liquidados com o Fies acabaram sendo superiores à própria previsão orçamentária, contrariando a tendência geral dos gastos com educação do governo federal.

Os valores efetivamente liquidados do orçamento total sob a supervisão do MEC foram inferiores em relação à dotação inicial (valores previstos). Entretanto, os valores liquidados destinados ao FIES foram expressivamente superiores aos valores inicialmente previstos. Em 2014, por exemplo, os recursos liquidados do FIES foram 631,41% superiores aos valores previstos na dotação inicial. (REIS, 2015, p. 188/9)

A prioridade conferida ao Fies de transferência de recursos públicos para as empresas de ensino privadas fez com que ele se tornasse a principal ferramenta do governo para o acesso à educação superior no país. Comparando o número de ingressos nas IES federais com as matrículas contempladas com novos contratos do Fies e do Prouni, nas IES privadas, podemos constatar que o Fies passa a superar até mesmo os esforços de expansão das IES federais:

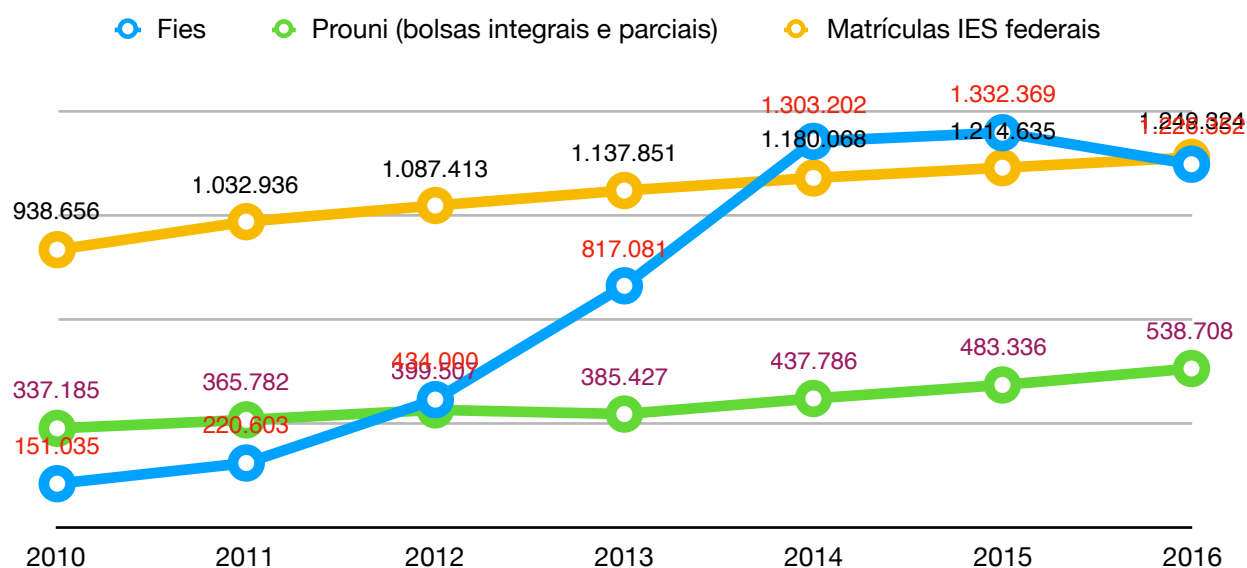
Gráfico 64 - Implementação de novos contratos do Fies X novas bolsas Prouni (parciais e integrais) e ingressantes nas IES federais - (2010-2016)



Fonte: elaborado com dados do Quadros informativos PROUNI (MEC) e TCU (2016)

Esse rápido crescimento fez com que o total de matrículas contempladas com o Fies ultrapassasse o total de matrículas nas IES federais, o que deixa claro que a principal política de Dilma Rousseff para a educação superior não foi sequer o oferecimento de vagas gratuitas e/ou semi-gratuitas pelo Prouni, mas o endividamento da juventude com o Fies.

Gráfico 65 - Número de matrículas contempladas - Fies, Prouni e nas IES Federais (2009-2016)



Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Superior - INEP

Temos que ter claro, também, que além da privatização representadas por essas políticas, elas representam uma forma precária de inserção dos jovens na educação superior. A maioria das novas matrículas nas IES privadas foi em instituições não-universitárias, contrariamente do que ocorreu nas IES públicas. Nas instituições privadas, das 6,07 milhões de matrículas computadas em 2015, apenas 2,6 milhões foram em instituições universitárias. Já nas IES públicas, das 1,85 milhões de matrículas, 1,66 foram matrículas em Universidades. Esta distinção recoloca a questão da dualidade escolar nesse nível de ensino fortemente ligada com a assimetria entre instituições públicas e privadas.

Para Lalo Watanabe Minto,

a privatização, ou seja, a adequação da educação à lógica do capital, se torna possível quando ao mesmo tempo é o resultado da possibilidade de se organizar o ensino superior de forma lucrativa (para o que o Estado é imprescindível) e da própria condição social da educação, que precisa estar assentada sobre uma base real de “consumidores” em potencial dessa mercadoria (MINTO, 2014, p. 320).

Dessa forma, era necessário criar instrumentos de desconstrução da universidade que vinha se desenhando desde os anos 1980. Dois foram os caminhos basilares dessa desconstrução:

O primeiro, (...), voltado para distanciar as IES de qualquer possibilidade de intervenção social crítica, vinculada a projetos de afirmação nacional, de autonomia e soberania frente aos países capitalistas centrais, razão pela qual era preciso atingi-la naquilo que de mais subversivo estava inscrito em seu potencial institucional: a lógica da integração ensino, pesquisa e extensão e da autonomia universitária. Neste caso, o que era então um embrião da dita universidade de pesquisa no país, passou a ser definitivamente marginalizado em relação ao conjunto da educação superior. O segundo fator era fundamentalmente econômico: para ser lucrativo, o ensino superior tem que se organizar de formas mais “flexíveis”, mais afetas ao “mercado”,

não compatíveis com aquela universidade da Reforma de 1968 e, menos ainda, com a da CF/1988 (MINTO, 2014, p. 320/1).

Como nos mostra Lalo Watanabe Minto, “as reformas de 1968 já haviam promovido uma inflexão nesse sentido, fazendo com que a expansão “horizontal” das instituições de ensino se fizesse preferencialmente por meio das instituições não-universitárias, principalmente as privadas”. Segundo Lalo Watanabe Minto,

a inviabilização da lógica do ensino/pesquisa/extensão indissociados – fundamental para a produção científica e tecnológica – não era um problema apenas restrito às universidades, isto é, às IES obrigadas por lei ao cumprimento do princípio que, em 1988, se tornou constitucional. Tratava-se de uma medida para afetar também a relação das universidades com as demais IES. Por isso, fomentou-se amplamente o recurso à diferenciação institucional, amparado na construção daquele que chamamos no decorrer deste capítulo, de “mito do modelo único” (MINTO, 2014, p.321).

A diferenciação na qualidade das matrículas públicas e privadas por tipo de instituição - universitária ou não e, sobretudo, a distância e em curso de formação de tecnólogos - deixa claro a que se destina a formação dessa força de trabalho que, apesar de acessar o ensino superior, não está destinada a exercer atividades em que predomina a dimensão intelectual do trabalho. Trata-se, muitas vezes, apenas de uma forma de certificação que representa não muito mais que uma semiquificação para responder à enorme heterogeneidade do mercado de trabalho no Brasil, adequado para uma realidade em que uma qualificação em massa de alto nível não é demandada pelo mercado de trabalho, não encontrando, portanto, contrapartida em postos de trabalho qualificados e bem remunerados.

Embora o acesso ao ensino superior ainda seja um fator que pese contra o desemprego (SILVEIRA e outros, 2018), precisamos ter claro que não se trata de postos de trabalho que tradicionalmente requeriam esse nível de formação, sendo muitas vezes uma sobrequalificação/sobrecertificação do trabalhador para atividades que permanecem simples e, por isso, seguem pagando baixos salários. Para se ter uma dimensão desse tipo de inserção,

apenas na primeira década dos anos 2000, 3,56 milhões de postos de trabalho que pagavam até um salário mínimo e meio foram ocupados por trabalhadores com ensino superior e cerca de 40 mil por pós-graduados (POCHMANN, 2012, p. 36).

Diante de, por um lado, uma demanda maior por acesso à educação superior e, por outro, a baixa demanda do mercado de trabalho por trabalho qualificado, vemos se reproduzir neste nível de ensino uma qualificação desigual da força de trabalho com uma formação de alto nível realizada, sobretudo, (mas não só) nas instituições públicas e uma semiquificação (ou simples certificação) ligada à massificação de IES privadas para a formação em massa em nível superior, mas para a realização de trabalhos tradicionalmente de baixa qualidade.

Isso repercute diretamente na qualidade das matrículas feitas via Prouni e via financiamento estudantil. Como nos mostra Rodrigo Burgarelli, a qualidade dos cursos ofertados pelas IES privadas não cresceu na proporção de seu financiamento público. Em números, isso significou que

apenas 16% das 448 faculdades, centros universitários e universidades cujas mantenedoras receberam 80% de todo valor gasto com o Fies em 2014 tinham, naquele ano, índices de qualidade acima do mínimo exigido pelo Ministério da Educação, segundo cadastro de ensino superior do órgão. Eram 71 instituições com índice Geral de Cursos (IGC) de número 4 - nenhuma tinha índice 5, o mais alto da escala. Outras 46 instituições (10%) não tinham conceito (BURGARELLI, 2017, p. 45).

Essa ampliação do sistema de formação superior, tendendo a seu rebaixamento, responde à diversificação do próprio mercado de trabalho que, a despeito da maior escolarização da força de trabalho empregada (com predominância de trabalhadores de nível médio), continua a mover-se pela "polarização das competências", ou seja, "a cisão entre o trabalho intelectual, que compete a um número cada vez menor de trabalhadores, com formação flexível resultante de prolongada e contínua formação de boa qualidade, e o trabalho instrumental, cada vez mais esvaziado de conteúdo (KUENZER, 2005, p. 90), num quadro, como vimos, de extrema heterogeneidade, mas que tem o seu *momento predominante*

no trabalho desqualificado. Assim, o predomínio de postos de trabalho no setor de serviços e de baixa exigência técnica faz com que as políticas educacionais se movam, a despeito da ampliação da escolarização superior, principalmente para o ensino superior não-universitário e de baixa qualidade.

Desse modo, a alta taxa de inadimplência em relação ao Fies nos faz pensar sobre um dos limites da política de ampliação do acesso à educação superior sem um enfrentamento das contradições estruturais na própria realidade do trabalho. Como nos mostra Rodrigo Burgarelli, “segundo o Relatório de Auditoria Anual de contas produzido por técnicos do órgão no fim de 2015, quase metade (47%) dos contratos do Fies em fase de pagamento estavam com as mensalidades atrasadas em 2014” (BURGARELLI, 2017, p. 46). Segundo as notícias que o governo passa para a grande mídia, essa taxa de inadimplência já ultrapassa os 53% dos 526,2 mil contratos em fase de pagamento (SALDANHA, 2017).

Roberto Heloani e Evaldo Piolli (2004/5), buscando entender “os dilemas do (des)emprego dos profissionais de nível superior”, falavam sobre “a falácia da qualificação”. Analisando a evolução das ocupações no Brasil ao longo dos anos 1990, eles verificaram que, apesar do discurso de valorização da educação, as ocupações, mesmo tendo aumento nos requisitos de escolaridade, não observaram “mudanças significativas no conteúdo do trabalho que possam justificar as exigências de um profissional mais qualificado, tudo se reduzindo - conforme a lógica do mercado - mais a uma questão de oferta do que a uma necessidade real ou a uma necessidade comprovada”.

Assim, seguem os autores, mesmo as decisões individuais de escolha da profissão pautadas pelo pragmatismo e pelo imediatismo, quando defrontadas com os imperativos do mercado, parecem, em muitos casos, não resultar em ganhos reais correspondentes ao “investimento de tempo e de dinheiro” feito pelos indivíduos. O que se vê, de maneira geral, “é um processo de inserção precária desses profissionais em funções em que não há correspondência entre a qualificação dos indivíduos e o conteúdo do trabalho”, e também da remuneração (HELOANI & PIOLLI, 2004/5).

Num artigo sobre os operadores de telemarketing no Brasil, que buscou compreender as relações entre “as trajetórias profissionais e saberes escolares”, Isabel Georges nos traz a questão da “sobrequalificação” da força de trabalho empregada no setor. Diz a pesquisadora:

O rendimento de sua escolaridade, considerado em relação a suas condições de trabalho, é, portanto, muito baixo. De um lado, a grande heterogeneidade dos tipos de organização de trabalho e, por outro, o conteúdo restritivo das formas de trabalho propostas, que deixam pouca margem de manobra para os empregados, colocam estes últimos numa situação de sobrequalificação em relação à sua ocupação. Tal situação pode favorecer a emergência de uma relação paradoxal em relação à escola, pois ela favorece o acesso ao emprego, mas as ocupações, como neste caso, desvalorizam os saberes adquiridos. Daí segue um questionamento do valor da escola: a constituição de um capital de saberes se mostra não “vantajosa” no mercado de trabalho (GEORGES, 2009, p. 221).

Ou, como argumenta Carolina de Roig Catini,

ao sujeito de direito que apenas detém a força de trabalho como mercadoria, o mundo dos empresários e investidores hoje se apresenta como espaço de oferta cada vez mais escassa de trabalho, para o qual se exige alto grau de escolaridade para os trabalhos dos mais simples, como reflexo da competitividade entre os próprios trabalhadores e não pela complexidade demandada pela atividade (CATINI, 2018, p. 30).

A conclusão que Heloani e Piolli obtiveram, ainda na primeira metade dos anos 2000, mantém sua atualidade. Aqui, a “falácia da qualificação” se mostra em ao menos dois sentidos: por se tratar de uma qualificação superior falaciosa, ou seja, de baixa qualidade; e por não encontrar contrapartida no real do trabalho, colocando como dilema de parte dos formados em nível superior escolher entre o desemprego aberto ou um trabalho que teoricamente estaria aquém de suas qualificações, recolocando a questão da sobrequalificação da força de trabalho.

Como pudemos ver no primeiro capítulo, nove de cada dez postos de trabalhos formais abertos no Brasil na primeira década dos anos 2000 pagavam até 1,5 salário mínimo. Isso faz com que as expectativas dos jovens endividados com o financiamento estudantil ou que cursaram o ensino superior de forma gratuita ou semi-gratuita nas IES privadas de baixa qualidade não encontrassem contrapartida na inserção em um trabalho mais qualificado e melhor remunerado, mesmo com o maior número de empregos formais criados na primeira década e meia dos anos 2000.

É claro que a ampliação dos anos de estudo formal pode ser considerada uma democratização em si mesma. Entretanto, essa “democratização” se perde na inserção em postos de trabalho desqualificados e com baixa remuneração. E mais, desprovida do conteúdo da escolarização, podemos estar diante de um “fetichismo do direito à educação que se expressa pelo direito à forma escolar e não aos conteúdos educativos em si, o que é uma subsunção do conteúdo à forma” (CATINI, 2018, p. 34). Assim, busca-se expandir “uma forma, sem eliminar a distinção dos conteúdos ou mesmo o esvaziamento dos conteúdos, uma vez que passamos a considerar o direito pelo acesso à forma e não à formação” (CATINI, 2018, p. 15)

Como nos mostra Valdemar Sguissardi,

o Estado, tendo ideológica e operacionalmente dificuldade de apostar no investimento maciço na educação superior, tem buscado, via políticas focais de curto alcance – Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), em especial –, garantias de alguma igualdade de condições de acesso, mas que não preveem igualdade de condições de permanência e, em especial, de sucesso no mercado de trabalho (SGUISSARDI, 2015, p.896).

Acácia Kuenzer (2005), num artigo em que busca compreender as novas formas de dualidade estrutural objetivada nas novas relações entre educação e trabalho, nos mostra que vivemos um processo complementar entre uma “exclusão includente” no mundo do trabalho e uma “inclusão excludente” no processo educacional.

Kuenzer, que tematizou a questão ainda na primeira metade da década de 2000, nos mostrava que esse processo de “excluir o trabalhador do mercado formal, no qual ele tinha direitos assegurados e melhores condições de trabalho e, ao mesmo tempo, são colocadas estratégias de inclusão no mundo do trabalho, mas sob condições precárias” era complementado por outro de “inclusão nos diversos níveis e modalidades da educação escolar aos quais não correspondam os necessários padrões de qualidade que permitam a formação de identidades autônomas intelectual e eticamente, capazes de responder e superar as demandas do capitalismo” (KUENZER, 2005, p. 92).

Embora o mercado de trabalho nos anos que se seguiram a essa formulação de Kuenzer tenha, como vimos, caminhado para sua maior formalização, temos que ponderar que a qualidade dos postos oferecidos seguia de baixa qualificação e remuneração, recolocando a atualidade do processo de “exclusão includente” no contexto que tratamos aqui.

Entretanto, o processo de “inclusão excludente” parece que tomou uma proporção ainda mais concreta do que no contexto em que Acácia Kuenzer escrevia. As políticas como o Prouni e o Fies, como pudemos ver, associadas ao enorme crescimento da formação a distância em nível superior, recoloca de maneira ainda mais clara as estratégias dessa “inclusão excludente” tematizada pela autora. Ela própria já apontava a “formação superior aligeirada em instituições superiores de idoneidade discutível” como uma de suas estratégias.

Para Kuenzer,

o conjunto das estratégias que apenas conferem “certificação vazia”, e por isto mesmo, constituem-se em modalidades aparentes de inclusão que fornecerão a justificativa, pela incompetência, para a exclusão do mundo do trabalho, dos direitos e das formas dignas de existência (KUENZER, 2005, p. 93).

Desse modo, Kuenzer demonstra que o processo de “inclusão excludente” pode jogar um papel de regulação dos conflitos sociais quando ela afirma que *“através dos processos de inclusão excludente, a educação escolar e não escolar se articulam dialeticamente aos processos de exclusão includente existentes no mundo do trabalho,*

fornecendo ao cliente - o capital - a força de trabalho disciplinada técnica e socialmente, na medida de duas necessidades” (KUENZER, 2005, p. 93).

Ruy Braga (2016), buscando entender os elementos que transformaram a relação do sindicalismo na indústria do *call center* com o Estado nos anos de governos petista, aponta que, além da constante comparação com os governos anteriores, os dirigentes sindicais reivindicavam os “projetos de formação profissional - sem mencionar acordos com faculdades particulares - implementados pelos sindicatos”. Além disso, esses dirigentes também defendiam

programas federais, como o Programa Universidade para Todos (ProUni), que distribui bolsas de estudos parciais ou integrais para estudantes de baixa renda financiarem estudos em universidades privadas” (BRAGA, 2016, p. 65).

Assim, essas políticas eram mobilizadas por esses dirigentes sindicais a fim de gerar certo consentimento em relação às próprias condições de trabalho e com as iniciativas governamentais.

Entretanto, não era apenas no nível das direções sindicais que esse discurso aparecia. Nas falas dos próprios teleoperadores, a relação entre certa aceitação das condições laborais desse novo “infoproletariado” tinha forte participação das políticas de acesso ao ensino superior promovidas pelo governo de então. Como relata Ruy Braga:

Vale observar que uma das razões frequentemente mencionadas pelos teleoperadores para justificar seu desejo de permanecer trabalhando na indústria paulista do *call center* é a jornada de seis horas, que lhes permite cursar uma faculdade noturna. Associada à garantia dos direitos trabalhistas, a possibilidade de continuar estudando exerce forte atração sobre esses trabalhadores, em especial os mais jovens. Nesse caso, as políticas públicas do governo federal, como o ProUni, por exemplo, tendem a reforçar a regulação dos conflitos laborais por meio da reprodução de certo consentimento entre os trabalhadores

capaz de enfraquecer o sentimento de inquietação com os salários e com as condições de trabalho. Os sindicatos do setor reconhecem o potencial dessas políticas públicas, atuando como linha auxiliar de apoio aos programas do governo federal (BRAGA, 2016, p. 65/6).

Não à toa, grande parte das vagas criadas na iniciativa privada se concentrou no período noturno. Como nos mostra Valdemar Sguissardi, analisando a distribuição e evolução das matrículas presenciais de graduação por turno (diurno e noturno) e categoria administrativa de 2002 a 2012, nos mostra que

para um aumento de 70% no montante de matrículas, o turno diurno teve um aumento de 48% e o noturno, de 86,6%. A proporção dos turnos em 2002 era: 42% diurno e 58% noturno; em 2012: 37% diurno e 63% noturno. Das matrículas das IES públicas, 63% estudam no turno diurno e 37% no turno noturno; das matrículas das IES privadas, 73,2% estudam no turno noturno e 26,8% no turno diurno (SGUISSARDI, 2015, p. 884).

Essa realocação das vagas por período, bem como a possibilidade de acesso a elas com bolsas integrais ou parciais, articuladas com um cenário de diminuição do desemprego, fez reavivar, por um curto período de tempo, certa “promessa integradora” da escola, sobretudo, com a formação em nível superior. Assim, a afirmação feita por Ruy Braga não é fortuita nem accidental. É lógico que a abrangência de um programa como o Prouni não é capaz de, por si só, ser fator de contenção dos conflitos trabalhistas em todo esse período. Outros programas distributivos, o aumento do salário mínimo, o acesso ao crédito e o próprio movimento ascendente da economia também compõem o quadro do modo de regulação do período lulista.

O Fies veio a tentar complementar esse processo. Entretanto, apesar de pouca diferença de tempo entre a instituição do Prouni, em 2004, e a mudança e ampliação do Fies, em 2011, temos que ponderar que as consequências dos dois programas se dão em conjunturas claramente distintas. Os estudantes que acessaram o Prouni tiveram grandes

oportunidades de ingressar em um mercado de trabalho formal em expansão, apesar de baixa remuneração, ao passo que os jovens que se endividaram via Fies se encontram em dificuldades para pagar a dívida contraída devido aos efeitos da crise econômica e do aumento do desemprego. Não à toa, mais da metade dos estudantes que contraiu o Fies já se encontra em situação de inadimplência.

De qualquer modo, essas políticas, bem como a política de ampliação da Rede Federal, via Reuni, tiveram um importante papel na reprodução das condições de produção no quadro do projeto do gradualismo reformista do PT.

Num quadro de sobrequalificação ou sobrequalificação da força de trabalho, os custos dessa formação deviam ser tanto reduzidos ao mínimo quanto externalizados da relação salarial imediata. Os custos da reprodução da força de trabalho deviam ser contidos para garantir a reprodução de postos de trabalho de salário de base. A velha discussão sobre os direitos sociais como forma de salário indireto pode iluminar essa questão.

Assim, não tendo que arcar direta e/ou imediatamente com os custos da formação de nível superior, já que esses eram garantidos em parte pelas políticas estatais, os custos da reprodução da força de trabalho permaneceriam menores. Se a demanda dos trabalhadores por acesso ao ensino superior e o projeto petista de inclusão privatista nesse nível de ensino precisava ser realizado, então a saída era buscar realizá-lo a partir de uma formação de baixo custo. Nisso, as políticas de expansão das vagas gratuitas ou semigratuitas, via Prouni ou expansão da Rede Federal, e o adiamento dos pagamentos com essa formação, via Fies, desempenharam um papel fundamental. A expansão do ensino superior a distância e com mensalidades de baixo custo complementaram o quadro de expansão da escolarização em nível superior sem, no entanto, exercer forte pressão sobre os custos da reprodução da força de trabalho que deveriam aparecer como salário.

Nesse sentido, como nos mostra Lalo Watanabe Minto:

A “flexibilização” da educação superior foi ampliada nos anos 1990, seguindo os parâmetros do desenvolvimento capitalista na particularidade brasileira: quando a educação/qualificação/certificação do trabalhador médio brasileiro passa a incluir a sua ascensão a níveis educacionais mais elevados, esta não pode implicar ampliação do

custo da força de trabalho. Havendo essa elevação, prejudica-se diretamente a reprodução dos capitais estrangeiros aqui aplicados, de modo a tornar a lógica da dependência um obstáculo e não uma vantagem estrutural ao grande capital. A operação que promoveu essa ampla reconfiguração da educação superior nos moldes da flexibilização obedeceu, portanto, a essa diretriz maior. Ensino de baixo custo, aligeirado, em IES de “mercado” (MINTO, 2014, p. 321).

Se a promessa integradora do acesso às vagas gratuitas e/ou semigratuitas, via Prouni, e do financiamento estudantil “barato” e de longo prazo, via Fies, puderam desempenhar um papel de contenção dos conflitos sociais, temos que ponderar que seus efeitos, no curto e no médio prazo, são bastante diferentes, sobretudo, no momento em que certa “desintegração da promessa integradora da educação” dos anos de lulismo começou a dar claros sinais.

5.1 - Um pequeno ensaio sobre junho de 2013 e a educação: a dissolução da promessa integradora da educação diante da falácia da qualificação (elementos para a compreensão da crise orgânica)

As manifestações de junho de 2013 expressaram esses sinais de desintegração da promessa integradora da educação dos anos de lulismo. Embora não com um sentido consciente, a contradição entre o aumento da escolarização numa realidade que não gerava, no mesmo ritmo, postos de trabalho condizentes com a expectativa daqueles que passaram a acessar a educação superior foi um fator “subterrâneo” que nos ajuda a compreender os questionamentos que o governo do PT sofreu naquele acontecimento.

Embora não haja dúvidas de que junho de 2013 não foi nenhuma revolução, ele foi um daqueles acontecimentos que marcaram claramente um antes e um depois, sobretudo, no que diz respeito à popularidade e apoio ao governo do PT. Como sentenciou André Singer, junho representou “um corte no período de cinco anos e meio que Dilma governou o Brasil” (SINGER, 2018, p. 29).

Para se ter uma ideia de como junho foi um ponto de clivagem, podemos lembrar que em março de 2013 Dilma Rousseff recebeu 65% de ótimo e bom na pesquisa Datafolha, e que após as manifestações sua aprovação desabou para 30% (SINGER, 2018, p. 28).

Nesse pequeno ensaio não vamos discutir os múltiplos elementos que compuseram Junho e fizeram dele esse grande acontecimento nacional. Certamente, muitos elementos deverão ser lembrados para a explicação sociológica e política desse evento, como os primeiros efeitos da crise capitalista mundial com a diminuição do ritmo de crescimento, a onda de manifestações de massa que explodiu mundo afora, o papel do mensalão e a cobertura midiática, os grupos e pautas que se sucederam etc.

Não tendo o objetivo de fazer uma análise geral dos acontecimentos, dos seus condicionantes ou das suas consequências políticas, nos deteremos a analisar como Junho mostrou que a “promessa integradora da educação” ruiu diante da “falácia da qualificação”, fazendo cair por terra o “mito de um país de classe média” que essa promessa continha.

Para nós, nenhuma leitura teleológica de Junho ajudará a compreender seu significado, pois, mais que uma linha mestra, representou a abertura das ruas e da política para projetos em disputa. O que é certo é que Junho estampou “um descontentamento em relação às formas de representação e institucionalidade” que caracterizaria as democracias dos

países capitalistas ocidentais (ANTUNES, 2018, p. 248), e que os diferentes agrupamentos, à direita e à esquerda, “saem às ruas para derrubar ‘substancialmente o índice de credibilidade das instituições’” (SINGER, 2018, p. 28). Além do crescente descrédito com as instituições, Junho teve grande efeito sobre a hegemonia petista na condução da política nacional. Mesmo a eleição de Dilma em 2014 não foi capaz de reestabelecer o comando petista de amplas massas de trabalhadores, o que fica patente na pouca resistência que o PT conseguiu articular quando do golpe institucional em 2016, abrindo um momento que Gramsci chamaria de “crise orgânica”

Retomando, então, o conceito de “crise orgânica”, Gramsci diz que ela ocorre quando

em um certo ponto de sua vida histórica, os grupos sociais se separam de seus partidos tradicionais, isto é, os partidos tradicionais naquela dada forma organizativa, com aqueles homens que os constituem, representam e dirigem, não são mais reconhecidos como sua expressão por sua classe ou fração de classe (GRAMSCI, 2002, p. 60).

O que se abre é uma crise de hegemonia da classe dirigente que se produz

ou porque a classe dirigente fracassou em algum grande empreendimento político para o qual pediu ou impôs pela força o consenso das grandes massas (como a guerra), ou porque amplas massas (sobretudo de camponeses e de pequenos burgueses intelectuais) passaram subitamente da passividade política a uma certa atividade e apresentam reivindicações que, em seu conjunto desorganizado, constituem uma revolução. Fala-se de ‘crise de autoridade’: e isso é precisamente a crise de hegemonia, ou crise do Estado em seu conjunto (GRAMSCI, 2002, p. 60).

Nessa passagem, Gramsci utiliza o termo revolução num sentido amplo, “não como sinônimo de crise revolucionária que abre a possibilidade de resolução (pela direita ou

pela esquerda) da crise orgânica”. A dinâmica da situação estará determinada antes pela correlação de forças que só pode ser medida na luta de classes (ROSSO & DAL MASO, 2016).

Como argumentam Fernando Rosso e Juan Dal Maso, o “grande empreendimento” falido do PT “se sintetiza no mito do país de classe média, que vem se desmoronando há tempos, e com maior agudeza desde o segundo governo de Dilma”. Assim, “a aposta num avanço gradual para tirar o país da pobreza, fazer do Brasil uma grande nação, com direitos sociais, sem lutas populares, sem questionar a propriedade privada e mediante a “gestão” social-liberal do Estado capitalista” (ROSSO & DAL MASO, 2016) cobrou seu preço pela impossibilidade estrutural dada pela condição de dependência e subdesenvolvimento, embora por certo período tenha passado a impressão de que isso seria possível. Assim,

As manifestações massivas de 2013, aquelas que se produziram depois com uma feição mais de direita, assim como as distintas ondas de greves que percorreram distintos setores da classe operária, em um país “gradualista” por excelência como o Brasil, mostram uma passagem acelerada à atividade de vastas massas com eixo nas “classes médias”. As jornadas de junho de 2013 foram protagonizadas pela chamada “classe C” que alguns qualificam como “nova classe média”, uma caracterização errônea do ponto de vista de suas condições de classe estruturais (muitos formam parte da classe trabalhadora), porém não totalmente falsa quanto à autopercepção e a suas aspirações sócio-culturais (ROSSO & DAL MASO, 2016).

De fato, essa definição de “classe C” como sendo uma “nova classe média” representa um recorte bastante elástico, que, segundo Marcelo Neri, teria atingido cerca de 60,2% da população em 2013. Segundo Neri, ex presidente do IPEA durante o governo Dilma e defensor desse critério de classificação, aqueles que saíram da condição de pobreza teriam ido compor essa “nova classe média” (NERI, 2011). Essa perspectiva foi aceita por Dilma Rousseff. Entretanto, esse conceito alargado de “nova classe média” trazia alguns problemas

políticos, já que diluía a perspectiva de classe trabalhadora que era uma característica da identidade do PT, além de não ser capaz de apreender concretamente os movimentos de ascensão e queda de um estrato para o outro.

Márcio Pochmann, que também foi presidente do IPEA e é um quadro importante do Partido dos Trabalhadores, trabalhava com uma categorização diferente da de Marcelo Neri. Para ele, o principal movimento ascensional durante os governos petistas se deu “na base da pirâmide social”. A ideia de um país de “nova classe média” foi frontalmente combatida por ele, já que, segundo seu estudo, “do total líquido de 21 milhões de postos de trabalho criados na primeira década do século XXI, 94,8% foram com rendimento de até 1,5 salário mínimo mensal” (POCHMANN, 2012, p. 27), o que fez com que o foco de Pochmann recaísse antes na inserção dos “trabalhadores pobres” no mercado de trabalho.

André Singer, também crítico da proposição de Marcelo Neri, diz que “misturam-se na classe C desde trabalhadores de baixa qualificação [...], cujos rendimentos encontram-se próximos à subsistência, a outros com maiores recursos” e inserção profissional (SINGER, 2018, p. 90). Para Singer, era necessário “fazer a distinção entre setor intermediário e classe média” (SINGER, 2018, p. 95).

Para ele, a questão da definição de se estamos diante de uma nova classe média ou da classe trabalhadora, não é uma questão sociológica, mas política, que “reflete a disputa pela consciência coletiva do grupo”. Singer aponta que o setor que ascendeu do “subproletariado” é, ao mesmo tempo, “intermediário e precário” (SINGER, 2018, p. 93), podendo, inclusive, retornar ao subproletariado, como, de fato, ocorreu a partir de 2015 (SINGER, 2018, p. 92). Segue ele,

tendo em vista esse conjunto de características - presença acentuada no setor de serviços, precarização e caráter recente da luta -, é lógico falar em ‘nova classe trabalhadora’ para se referir ao segmento que ingressou na condição proletária com o lulismo. Uma das características da nova classe trabalhadora, em razão da precariedade de suas condições, é que não podia ficar parada, precisava continuar o movimento ascensional para escapar de um futuro instável (SINGER, 2018, p. 94).

Embora “do ponto de vista de suas condições de classe estruturais” o conceito de “classe C” ou de “nova classe média” fosse “uma caracterização errônea” ela não era “totalmente falsa quanto à autopercepção e a suas aspirações sócio-culturais” (ROSSO & DAL MASO, 2016). Corroborando com essa colocação, André Singer pondera que “o olhar do indivíduo que ascende de maneira isolada pode se voltar mais para o lugar para onde ele quer ir do que àquele do qual ele veio” (SINGER, 2018, p. 96). Assim, toda sorte de ilusões meritocráticas se cristalizam, ainda mais num país em que, segundo Pochmann, havia quase o dobro de pequenos empreendedores contribuindo com a Previdência, com cerca de 7,1 milhões, do que empregados na indústria, com cerca de 3,5 milhões de trabalhadores em 2012 (POCHMANN, 2013, citado em SINGER, 2018, p. 97). Nesse quadro, como nos mostra André Singer, “até o trabalhador que vive de bicos, subproletário de setor informal, pode se considerar - e ser considerado - um ‘pequenos empreendedor’” (SINGER, 2018, p. 97). Com base nesses dados, Pochmann sentenciou que se trata do “mito da grande classe média” no Brasil (POCHMANN, 2014), que antes se constitui de trabalhadores que, em sua maioria se inseriu “na base da pirâmide social brasileira”, ou seja, trabalhadores pobres (POCHMANN, 2012).

Entretanto, para nós, trata-se de entender também o papel que as políticas educacionais dos governos Lula e Dilma desempenharam tanto na formação da “autopercepção” e das “aspirações sócio-culturais” desse setor, quanto o “fracasso desse grande empreendimento”, ou seja, do mito de um país de classe média. Como aponta Ricardo Antunes, em junho de 2013, “o mito do ‘país da classe média’, tão apregoado no Brasil, começa a desmoronar”. Já que esse mito “mostrou-se muito mais como um *constructo ideal* do que dotado de *factibilidade*” (ANTUNES, 2018, p. 233).

Um dos elementos do desmoronamento desse mito foi a dissolução da “promessa integradora da educação”, também expressa nas manifestações de junho.

Novamente é André Singer quem nos dá pistas valiosas nesse sentido. Analisando as movimentações de junho de 2013, Singer nos fornece algumas informações que apontam para uma contradição entre a “autopercepção e aspirações sócio-culturais” da assim chamada classe C e sua “condição de classe estrutural”.

Ele nos mostra que a composição social das manifestações de junho de 2013 teve um grande peso da população de jovens e de jovens adultos, ou seja, até os 39 anos. Segundo os levantamentos utilizados pelo autor, 80% dos manifestantes estavam nessa faixa etária. Segundo o Ibope, nas oito capitais pesquisadas, apenas 8% dos manifestantes chegaram ao Ensino Médio sem concluí-lo, o que, segundo Singer, “confirma a mínima parcela de baixa escolaridade presente, *denotando a virtual ausência da base da pirâmide social, o subproletariado, nas manifestações*” (SINGER, 2018, p. 111). Inversamente, diz o autor,

Os percentuais são particularmente elevados quanto à participação de pessoas de alta escolaridade. Nas oito capitais pesquisadas pelo Ibope, *nada menos que 43% dos manifestantes tinham diploma universitário*, quando, em 2010, apenas 13% da população brasileira possuía essa condição. (SINGER, 2018, p. 111).

Mesmo no Rio de Janeiro, onde as manifestações teriam conotação mais popular, e em Belo Horizonte, os institutos registraram respectivamente 34% e 33% de diplomados no ensino superior. Somando os diplomados aos que estavam cursando universidade, abarca-se em vasto contingente (quase 80%) das manifestações de São Paulo nos dias 17 e 20, assim como de Belo Horizonte no dia 22 (quase 70%). Se lembrarmos que, segundo o Ministério da Educação, em 2011, apenas 15% dos jovens brasileiros estavam matriculados no ensino superior, mesmo tendo duplicado o número de ingressantes em uma década, pode-se dimensionar o significado da proporção alcançada pelos que tinham acesso às instituições universitárias nos acontecimentos de junho. A julgar pelo peso dos números disponíveis, deveria ser dito que se tratou de manifestações *universitárias*, ainda que não estudantis (SINGER, 2018, p. 113).

Esses números sugeririam que as manifestações de junho teriam um claro perfil de classe média tradicional, dado seu acesso à educação superior. Entretanto, a renda revela um cenário diferente, pois “havia 15% de manifestantes com renda familiar mensal até dois

salários mínimos nas oito capitais, e 20% em BH”. Dado esse critério, diz Singer, “a presença do subproletariado nas manifestações de junho foram minoritárias, mas não nula” (SINGER, 2018, p. 113). Segue ele:

Somados aos que tinham entre dois e cinco salários mínimos de renda familiar, dentro do que se pode considerar baixo rendimento, no conjunto *respondiam por cerca de 50% dos manifestantes*. Isto é, uma fatia substantiva estava na metade inferior da distribuição de renda, criando um contraste em relação à imagem que havia sido sugerida pela escolaridade, dimensão na qual a quase totalidade dos manifestantes encontrava-se na metade superior (SINGER, 2019, p. 114).

Entretanto, André Singer apresenta uma equação que é interessante para os nossos propósitos:

Enquanto por escolaridade havia uma acentuada presença do topo da escala social, remetendo à classe média, do ângulo da renda, e da ocupação que se pode deduzir a partir da remuneração, as pesquisas apontam uma *incidência da metade inferior da pirâmide nas manifestações* (SINGER, 2018, p. 115).

A hipótese que ele levanta é que

é possível que as transformações trazidas pelo lulismo, como o Prouni e o Fies, por meio das quais um contingente de jovens de baixa renda ingressou no ensino superior, em geral privado, expliquem o fato de que, para parte dos manifestantes, a escolaridade fosse mais alta que a renda, o que é um elemento sociológico importante, envolvendo frustração estrutural (SINGER, 2018, p.114).

Essa “frustração estrutural” apontada por Singer relaciona-se àquelas “condições de classe estruturais” que obstaculizaram a materialização da “autopercepção e das suas aspirações sócio-culturais” (ROSSO & DAL MASO, 2016), o que apontaria para a dissolução do “mito da nova classe média” e da promessa integradora da educação.

Gramsci, numa das passagens que busca caracterizar como se forma uma “crise orgânica”, diz que a “desagregação do aparelho hegemônico do grupo dominante” ocorre por causas de tipo variado:

1) porque grandes massas, anteriormente passivas, entraram em movimento, mas num movimento caótico e desordenado, sem direção, isto é, sem uma vontade política coletiva; 2) porque classes médias que tiveram na guerra funções de comando e de responsabilidade foram privadas disto com a paz, ficando desocupadas justamente depois de fazer uma aprendizagem de comando, etc.; 3) porque forças antagônicas se revelaram incapazes de organizar em seu proveito essa desordem (GRAMSCI, 2002, p. 265).

Embora esteja pensando esses elementos para a Europa do entreguerras, essa passagem revela como Gramsci via na frustração um dos elementos centrais da mecânica da crise orgânica. Trazendo novamente essa reflexão para o nosso objeto de pesquisa, podemos dizer que a frustração das ditas classes médias, embora não tenham exercido, de fato, “funções de comando e responsabilidade”, viram ruir qualquer pretensão de ocupar tais funções após terem feito, de certo modo, uma “aprendizagem de comando” pelo acesso ao ensino superior. Desse modo, podemos encontrar na relação entre alta escolaridade e ocupações precárias e de baixa renda um certo paralelo com os elementos descritos por Gramsci no entreguerras. Esses elementos explodiram junto com a entrada em movimento de grandes massas, “num movimento caótico e desordenado, sem direção”, em junho de 2013, abrindo um processo em que as “forças antagônicas se revelaram incapazes de organizar em seu proveito essa desordem”. Embora não esteja operando com o conceito de crise orgânica, é novamente André Singer quem nos dá uma pista neste sentido:

O aumento da escolarização, via Prouni e expansão do Fies podem ter tido um efeito bumerangue sobre o lulismo, pois, ao mesmo tempo que causaram satisfação (sobretudo nas famílias), foram veículo de frustração por não propiciar colocação compatível com o nível educacional alcançado (SINGER, 2018, p. 94).

Dessa forma, parece que voltamos àquilo que Pierre Bourdieu e Patrick Champagne chamaram de “excluídos do interior”, apresentando “efeitos paradoxais” desse processo de “democratização” do ensino. Mesmo que os autores estejam tratando de outro contexto e outro nível de ensino, parece que suas considerações ajudam a entender os efeitos paradoxais do processo de expansão da educação superior no Brasil. Dizem os autores:

Com efeito, depois de um período de ilusão e mesmo de euforia, os novos beneficiários compreenderam, pouco a pouco, que não bastava ter acesso ao ensino secundário para ter êxito nele, ou ter êxito no ensino secundário para ter acesso a posições sociais que podiam ser alcançadas com os certificados escolares [...] em outros tempos, nos tempos em que seus pares sociais não frequentavam o secundário (BOURDIEU & CHAMPAGNE, 2011, p. 220).⁵²

A questão é como se desenhou a relação entre o aumento da escolaridade e do acesso à educação superior, por um lado, e a baixa qualidade dos postos de trabalho disponíveis, por outro. Assim, a ampliação do acesso à educação superior, que criava expectativas numa parcela da juventude de uma inserção mais qualitativa no trabalho, criou certa frustração por conta das características estruturais do mercado de trabalho no país. Mesmo a ampliação do número de postos de trabalhos formais dos anos de governo de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff não reverteram essa característica.

⁵² Para Bourdieu e Champagne, com a chegada de “novas clientelas” a níveis de ensino antes reservado às elites, “a distribuição diferencial dos benefícios escolares e dos benefícios sociais correlativos foi mantida, no essencial, mediante uma translação global das distâncias” (BOURDIEU, CHAMPAGNE, 2011, p. 221).

Se os governos Lula e Dilma conseguiram aumentar o número de trabalhadores/as empregados/as e formalizados/as, e assim reduzir os índices de desemprego, não foram capazes, no entanto, de eliminar as condições de vulnerabilidade presentes nos níveis de informalidade, terceirização e precarização da força de trabalho no Brasil recente (ANTUNES, 2018, p. 122/3).

A expansão do mercado de trabalho, com grande peso nos postos com salário de base, notadamente no setor de serviços, articulado a um maior acesso à educação criou uma equação explosiva. Grande parte dos jovens trabalhadores que participou das manifestações de junho de 2013 tinha mais anos de estudo formal que seus pais. Como escreveu André Singer:

Ao contrário de seus pais, a nova geração tinha acesso ao ensino médio, que tendeu a se universalizar. Por meio do Prouni, da expansão do Fies e do ensino superior público, o governo federal oferecia, também cada vez mais chance ao jovem trabalhador de chegar à universidade (SINGER, 2018, p. 289).

Entretanto, “a frustração de obter um diploma universitário e não ter o que fazer com ele, dadas as características do mercado de trabalho, começou a emergir” (SINGER, 2018, p. 289). A contradição entre o aumento do número de pessoas que passou a acessar o ensino superior e as características do mercado de trabalho começaram a atritar, escancarando o fracasso do “grande empreendimento” de se constituir um “país de classe média”. Desse modo, pensamos que a relação entre educação e trabalho é um dos fatores que nos ajuda a entender a crise de hegemonia que explodiu em junho de 2013, apontando para o fim da “promessa integradora da educação” diante da “falácia da qualificação”.

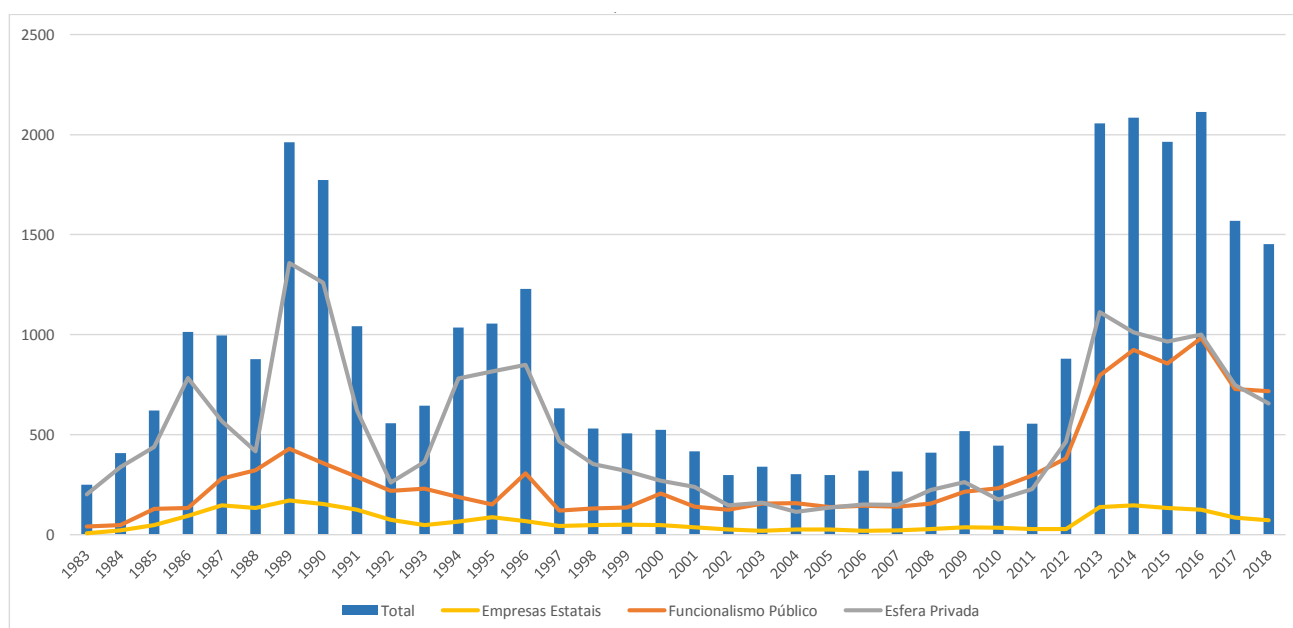
Esse cenário de frustração desses jovens que se formaram no ensino superior e/ou estão endividados se tornou fator de mobilização e reivindicação. A frustração das expectativas da promessa integradora do acesso à educação superior cobrou seu preço.

Não nos parece que essas frustrações foram canalizadas novamente para certo “fetiche do direito à educação”, mas antes para certo enfrentamento das condições objetivas das relações entre o mercado de trabalho e educação no capitalismo dependente.

Assim, 2013 marcou uma virada também no movimento reivindicatório da classe trabalhadora de conjunto. Às demandas por “escola padrão FIFA” (como expressa num cartaz que ficou famoso durante as manifestações de junho) seguiu-se um importante crescimento no número de greves de trabalhadores.

Segundo nos mostra o Sistema de Acompanhamento de Greves do DIEESE, em 2013, houve uma explosão no número de greves. Entre 2013 e 2016, tivemos o maior número de greves dos últimos 30 anos, como podemos ver no gráfico abaixo:

Gráfico 66 - Número de Greves no Brasil (1983-2018)

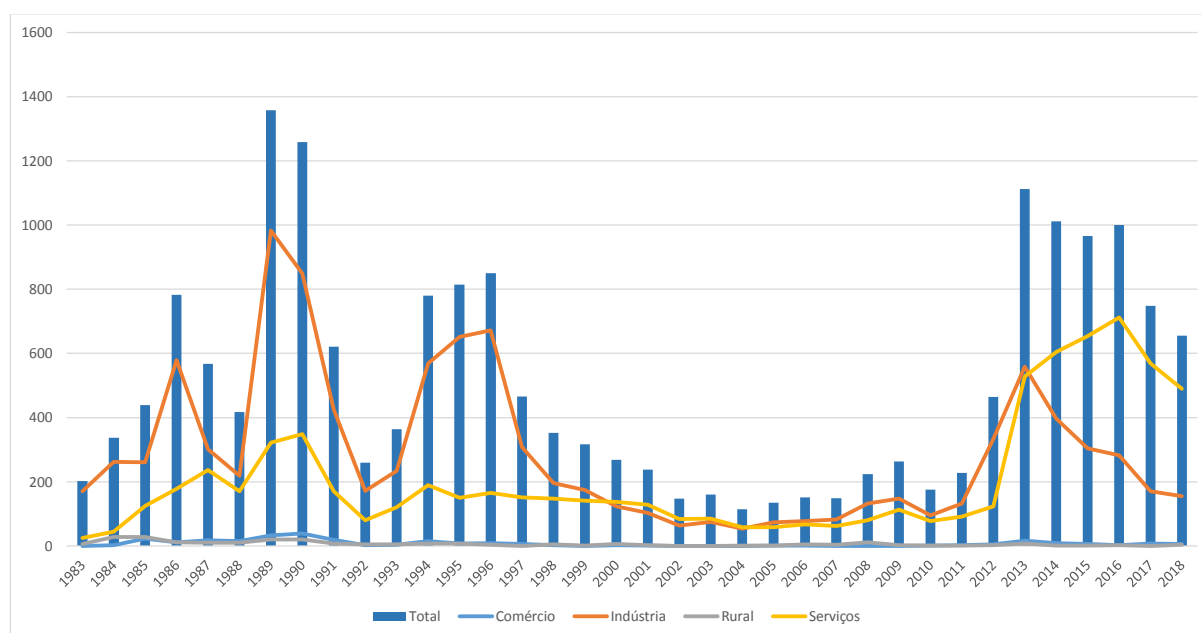


Fonte: DIEESE - Sistema de Acompanhamento de Greves

É interessante notar também a participação das greves dos trabalhadores de empresas privadas nessa composição. Se durante o período ascendente do lulismo, as greves nos setores público e privado tenderam a se igualar, 2013 representou um aumento claro da conflitualidade dos trabalhadores das empresas privadas no país, e, embora também tenha tido um crescimento substancial das greves no setor público, elas tiveram maior participação no total das greves entre 2013 e 2016.

Quando olhamos as greves nas empresas privadas por setor econômico, podemos ver claramente que elas se relacionam com o tipo de expansão do mercado de trabalho dos anos de governo do PT, em que a expansão dos postos de trabalho no setor de serviços, notadamente com salários de base, foi uma das principais características.

Gráfico 67 - Número de greves na esfera privada por setor econômico no Brasil (1983-2018)



Fonte: DIEESE - Sistema de Acompanhamento de Greves

Também aqui podemos perceber certa inversão da tendência dominante da fase ascendente do lulismo, quando o número de greves no setor industrial tendia a ser superior ao número de greves no setor de serviços. Após 2013, as greves no setor de serviços tiveram um claro predomínio no quadro dos conflitos trabalhistas nas empresas privadas.

Assim, não podemos fazer uma ligação mecânica entre junho de 2013 e as manifestações que levaram ao impeachment em 2016. Entre um e outro acontecimento houve um importante processo em que a luta de classes e a classe trabalhadora estiveram no centro dos acontecimentos.

Também podemos considerar os importantes movimentos de ocupação de escolas promovidos pelos secundaristas, em 2015 e 2016, como um desdobramento pela esquerda de

Junho, que colocou a juventude como um importante sujeito da política nacional, com expressões que não se encerraram nem com o golpe e nem com a eleição de Bolsonaro.

Entretanto, como expressão da crise orgânica, que se expressa como uma crise de hegemonia, é claro que Junho fomentou todo tipo de movimentos contraditórios, também possibilitando a emergência da direita como um fenômeno de massas, que passou a disputar não apenas a política institucional, mas também as ruas do país.

De qualquer modo, não é ainda possível fazer um balanço completo de Junho pelas suas consequências, e nem esse pequeno ensaio teve esse objetivo. Isso porque tal empreitada só poderia ser feita no campo de uma aposta, já que, para nós, a crise de hegemonia, que teve em 2013 sua explosão, ainda não se encerrou. Nem a reeleição de Dilma Rousseff, em 2014, provou a capacidade do PT de manter sua hegemonia social e política, nem a consolidação do golpe e a eleição de Jair Bolsonaro provam que uma nova hegemonia está estabelecida. Ainda estamos diante de um processo em que as “forças antagônicas se revelam incapazes de organizar em seu proveito essa desordem”, como colocou Antonio Gramsci. Embora tenhamos que reconhecer que a direita e a extrema direita saíram fortalecidas desses processos, tanto os elementos subjetivos de polarização política, quanto os elementos objetivos da crise econômica ainda permanecem. O estabelecimento de uma nova hegemonia terá que ser capaz de lidar com essas questões.

5.2 - O fim do ciclo lulista nas universidades: crise capitalista e seus efeitos sobre as políticas de inclusão privatista

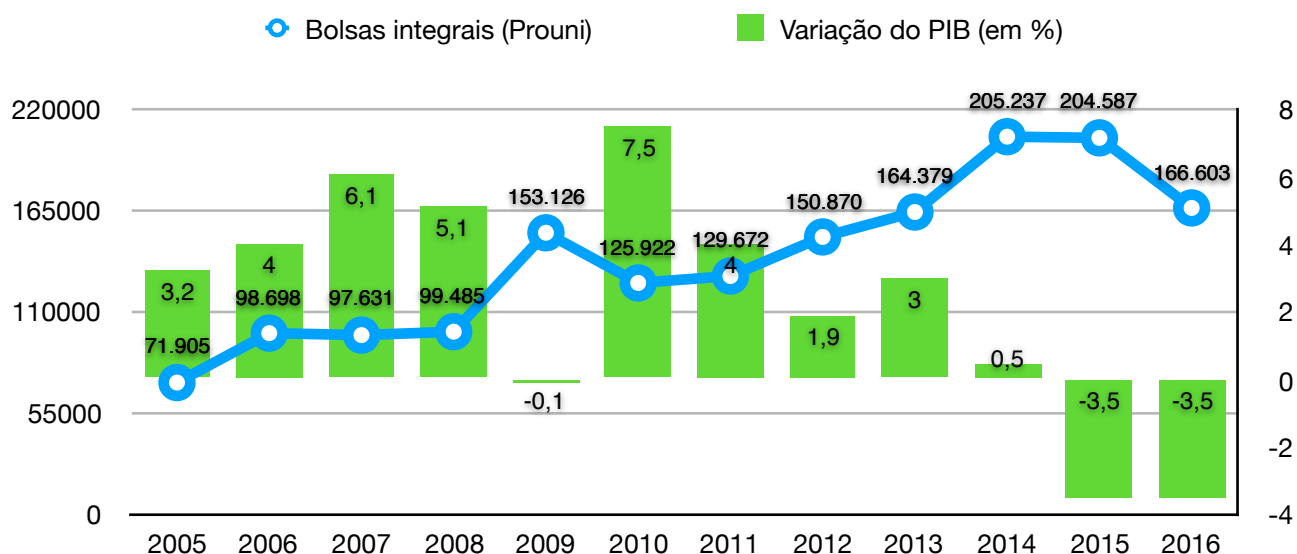
Se junho de 2013 expressa a crise do projeto de um “país de classe média” e da “promessa integradora da educação” diante de um mercado de trabalho que se expandiu, sobretudo, com postos de baixa qualidade e remuneração, com a crise aberta em 2014-2015, outra dimensão da crise das políticas do lulismo passou a se manifestar, mostrando que o projeto de inclusão privatista na educação superior era uma política inconsistente.

Na passagem de 2014 para 2015, começaram a declinar as políticas privatistas postas em prática pelos governos do PT. Como vimos, entre 2014 e 2015 houve uma queda, embora pequena, no número de bolsas integrais do Prouni, que se acentuou em 2016. Segundo os quadros informativos do Prouni, em 2014, ano em que foi ofertado o maior número de bolsas integrais no programa, havia 205.237 bolsas integrais disponíveis. Em 2016, esse número recuou para 166.603 bolsas. Em contrapartida, houve, nesse mesmo período, um aumento das bolsas parciais, que passou de 101.489 para 162.577 bolsas. Em 2017, o número de bolsas parciais ultrapassou o de bolsas integrais no programa.

A queda no número de bolsistas integrais mostra uma certa constrição do acesso à educação superior, via Prouni, da população mais pobre. As regras do programa estabelecem que as bolsas integrais serão destinadas para estudantes com renda familiar de até um salário mínimo e meio e as bolsas parciais para estudantes com renda familiar de até três salários mínimos, o que mostra uma mudança no perfil sócio-econômico dos estudantes atendidos pelo programa.⁵³

Assim, a questão que envolve o Prouni não é apenas relativa ao impulso que o programa deu ao setor privado. Uma questão que nos chama atenção é a da inconsistência desse programa como forma de acesso à educação superior. No gráfico a seguir podemos perceber que as bolsas integrais oferecidas via Prouni sofreram grande oscilação, sobretudo, em momentos de maior dificuldade econômica ou de variação negativa do Produto Interno Bruto (PIB).

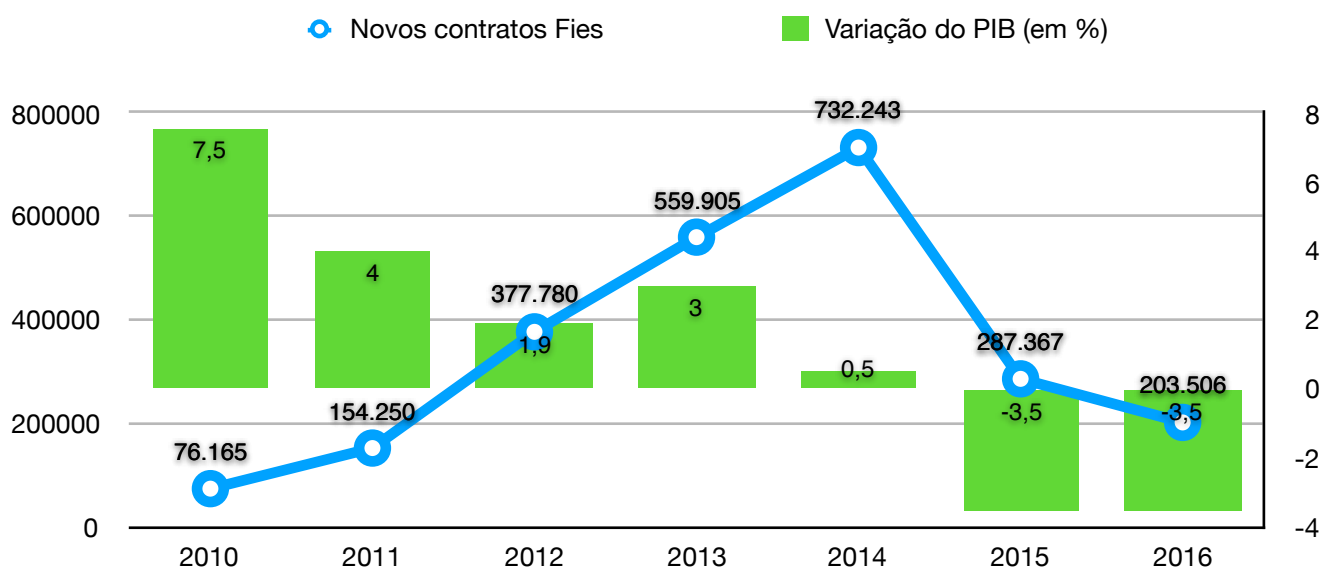
⁵³ <http://prouniportal.mec.gov.br/informacoes-aos-candidatos/21-quais-os-tipos-de-bolsa-oferecidos-pelo-prouni>

Gráfico 68 - Bolsas integrais do Prouni X variação do PIB (2005-2016)

Fonte: elaborado com dados do IBGE e Quadros informativos PROUNI (MEC)

Cada vez que a economia oscila negativamente podemos perceber uma redução no número de bolsas integrais do programa, justamente aquelas destinadas para a população que recebe salário de base, ou seja, até um salário mínimo e meio, e que foi o contingente de trabalhadores formais que mais cresceu nos anos do lulismo.

Como o Prouni, o Fies sofreu uma grande oscilação no número de contratos disponíveis. Se compararmos o número de contratos do Fies disponibilizados pelo governo federal com a variação do PIB podemos perceber que essa modalidade de acesso à educação superior é extremamente débil, sofrendo forte impacto com a queda da economia. O gráfico a seguir nos mostra que, em 2015, houve uma significativa diminuição no número de novos contratos de financiamento pelo Fies, que caiu de 732.243 novos contratos, em 2014, para 287.367, em 2015. Em 2016, foram feitos 203.506 novos contratos do Fies.

Gráfico 69 - Novos contratos Fies X variação do PIB - (2010-2016)

Fonte: elaborado com dados do IBGE e Relatórios de Gestão Fies (SESu-MEC)

Desse forma, um elemento essencial para a análise das políticas educacionais é apontar o limite que a saída privatista tem para o real acesso e permanência nesse nível de ensino.

Como pudemos ver, os recursos para a expansão de matrículas no ensino superior privado são liberados por meio de programas que, ano a ano, precisam ter seus orçamentos aprovados, o que coloca a variação como sua regra. E como o número de estudantes atendidos depende diretamente deste orçamento, deste modo não é possível criar uma política de Estado capaz de garantir, a longo prazo, a continuidade da expansão do acesso à educação superior no país.

Apesar de ter tido um constante aumento de matrículas nos momentos de crescimento econômico, pudemos ver a variação negativa acentuada nos momentos de contração econômica; uma variação muito mais acentuada do que a percebida nas instituições públicas, quando se refere ao número de ingressantes, que apresentou certa estabilidade e mesmo crescimento.

A saída privatista para o maior acesso ao ensino superior não é um beco sem saída apenas por enfraquecer a Universidade e as IES públicas, desviando-lhe recursos. Ela é um

beco sem saída porque é uma forma inconsistente de expansão e acesso à educação superior em geral.

Em 2015, também passaram a vigorar novas regras para o Fies, com aumento da taxa de juros, de 3,4% para 6,5% ao ano, "com vistas a contribuir para a sustentabilidade do programa, possibilitando sua continuidade enquanto política pública perene de inclusão social e de democratização do ensino superior. O intuito é de também realizar um realinhamento da taxa de juros às condições existentes no cenário econômico e à necessidade de ajuste fiscal."⁵⁴

Além das novas regras referentes aos juros pagos pelos estudantes, o Fies passou a sofrer com cortes e atrasos, o que criou certa incerteza quanto à manutenção dessa política e do prosseguimento dos estudos dos que dependem do financiamento estudantil. É verdade que dentre essas novas regras também estava previsto um limite nos reajustes das mensalidades para que as Instituições de Ensino Superior (IES) pudessem participar do programa de financiamento estudantil. Entretanto, na briga com os grandes monopólios do ensino, o governo "jogou a toalha" e garantiu maiores taxas de lucro aos empresários do ensino às custas de um endividamento ainda maior dos estudantes que utilizam o programa (BOF, 2015).

Com a queda no número de novos contratos e as mudanças propostas no financiamento estudantil, o conflito em torno do Fies irrompeu entre os estudantes. O ano de 2015 conheceu manifestações motivadas por cancelamentos, mudanças e incertezas quanto ao financiamento estudantil em diversas IES privadas no país, como podemos ver nas reportagens "linkadas" na nota.⁵⁵

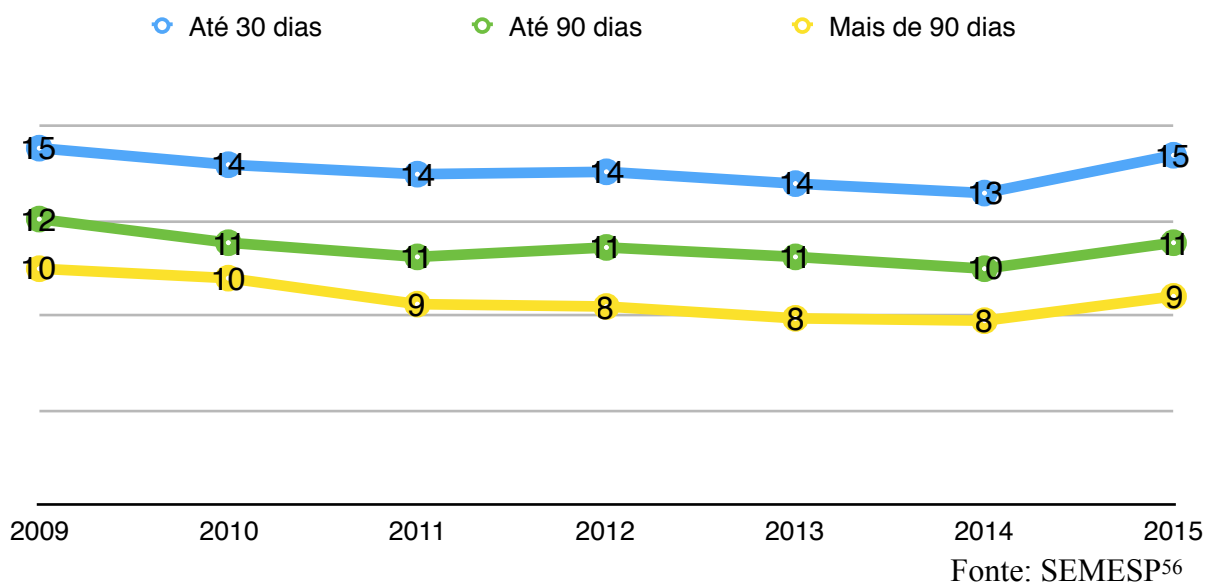
A queda no número de novos contratos de financiamento estudantil, bem como os efeitos da crise econômica, fez crescer o número de estudantes inadimplentes tanto nas IES privadas quanto no próprio financiamento estudantil. Desde 2010, quando o Fies estabeleceu

⁵⁴ <http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=fies> (Acessado em 01/04/2019).

⁵⁵ <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/03/por-cao-de-problemas-com-o-fies-alunos-protestam-no-centro-de-sp.html>
[http://www.dgabc.com.br/\(X\(1\)S\(lrhfyoy3g5u1gt4pku0t0fdg\)\)/Noticia/1373646/estudantes-com-dificuldade-para-renovar-fies-fazem-manifestacao](http://www.dgabc.com.br/(X(1)S(lrhfyoy3g5u1gt4pku0t0fdg))/Noticia/1373646/estudantes-com-dificuldade-para-renovar-fies-fazem-manifestacao)
<http://www.meon.com.br/noticias/regiao/sem-resposta-sobre-o-fies-400-alunos-realizam-manifestacao-na-univap>
<http://www.esquerdadiario.com.br/Estudantes-da-PUC-Campinas-barram-cancelamento-do-FIES>
<http://www.une.org.br/2015/03/estudantes-de-todo-o-pais-na-luta-pelo-fies/>
<http://www.esquerdadiario.com.br/Corte-no-FIES-cao-revolta-na-PUC-Campinas>

novas regras e teve uma grande expansão, a taxa de inadimplência nas IES privadas vinha numa linha decrescente. Em 2015, essa tendência teve seu primeiro grande recuo, segundo os dados fornecidos pelo Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior (SEMESP).

Gráfico 70 - Inadimplência na educação superior Brasil - (2009-2015) - (em %)



À alta taxa de inadimplência nas IES privadas - que chegou a 35% em 2015 -, soma-se o aumento na inadimplência no próprio Fies, que atinge mais da metade dos contratos firmados, e fez com que o governo Temer propusesse, novamente, mudanças no financiamento estudantil (PINTO & SALDANHA, 2017). Nem os jovens trabalhadores que cursavam a educação superior, nem os trabalhadores recém-formados estavam - e não estão - conseguindo pagar seus estudos, seja durante o curso (atraso das mensalidades) seja logo após se formarem (atraso no pagamento da dívida com o Fies).

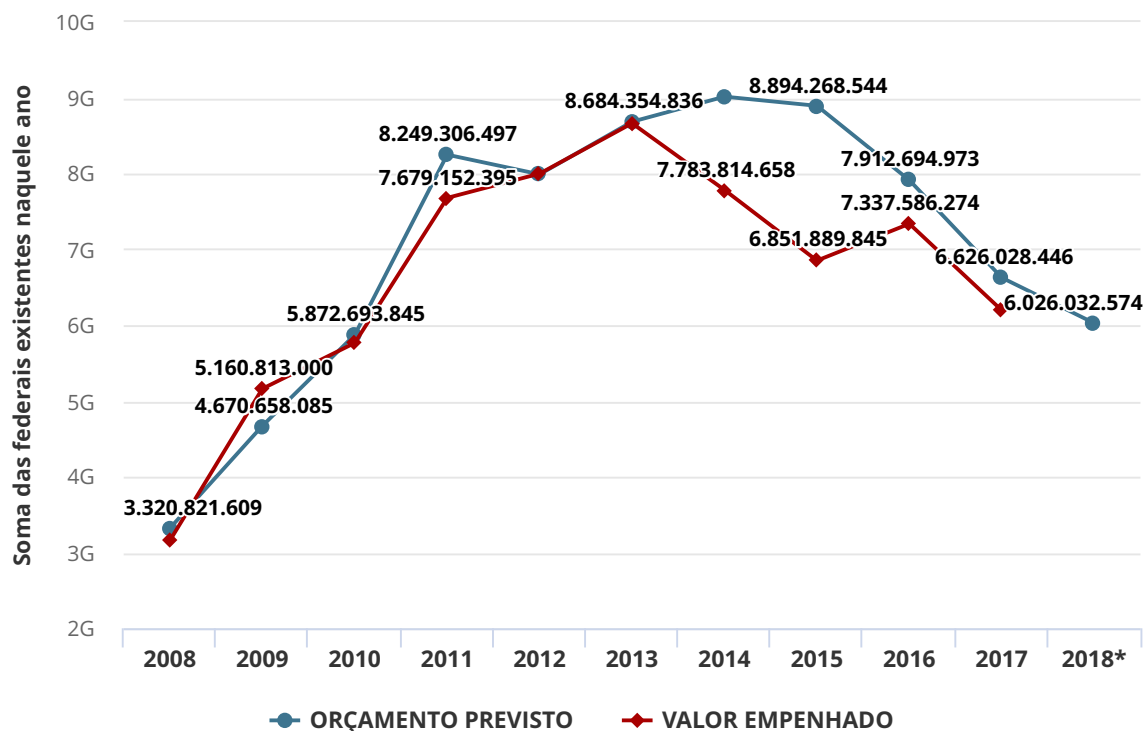
Se junho de 2013 representou uma fratura subjetiva da “promessa integradora da educação”, a redução das políticas privatistas foi sua fratura objetiva.

Nas universidades públicas, a crise econômica também veio acompanhada de cortes no orçamento discricionário. Assim, desde 2014, os repasses do governo federal para as despesas não obrigatórias das Universidades Federais sofreram recuo. Segundo dados da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC, em 2013 foram empenhados R\$ 8,68 milhões para os repasses às Universidades Federais. Em 2014, esse repasse foi de R\$ 7,78

⁵⁶ <https://www.semesp.org.br/pesquisas/pesquisa-de-inadimplencia-2019/>

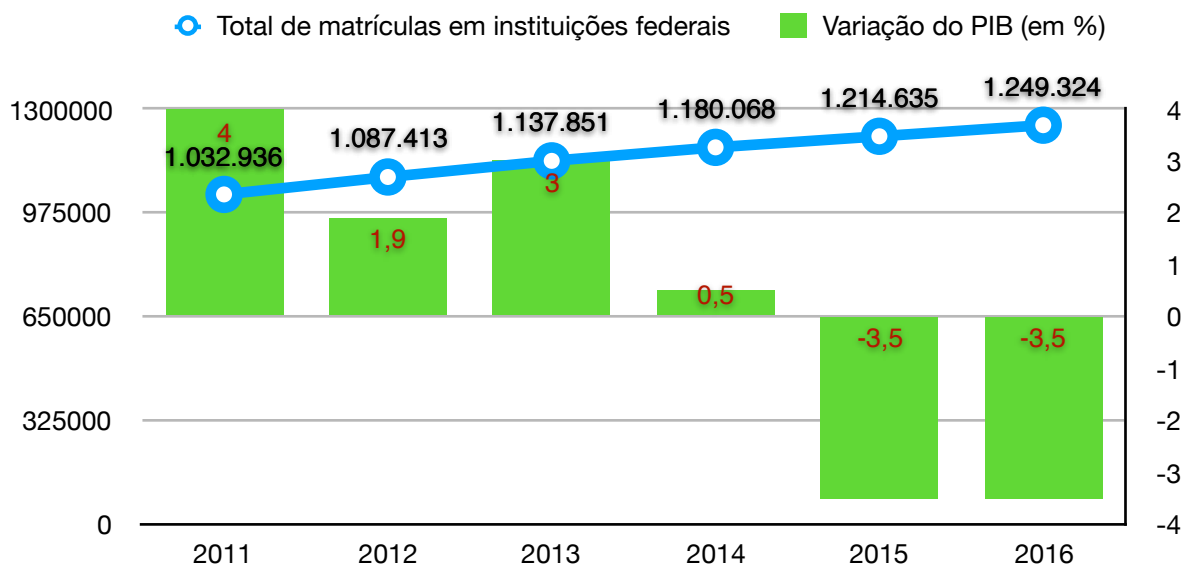
bilhões e em 2015 de R\$ 6,85 bilhões e mantendo a tendência de queda no ano seguinte, como podemos ver no gráfico abaixo:

Gráfico 71 - Repasses do governo às Universidades Federais (2008-2017)



Fonte: Subsecretaria de Planejamento e Orçamento/MEC (MORENO, 2018)

Entretanto, esses cortes, embora tivessem efeitos na qualidade, não tiveram impacto imediato na quantidade de matrículas realizadas nas Instituições Federais, que seguiu em expansão. Entre 2013 e 2015, enquanto os valores empenhados pelo governo federal foi reduzido em mais de 21%, as matrículas nas IES federais expandiram-se 6,7%. Isso nos mostra que o investimento nas instituições públicas é uma forma muito mais consistente de inclusão no longo prazo.

Gráfico 72 - Matrículas IES Federais X variação do PIB (2011-2016)

Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Superior - INEP e IBGE

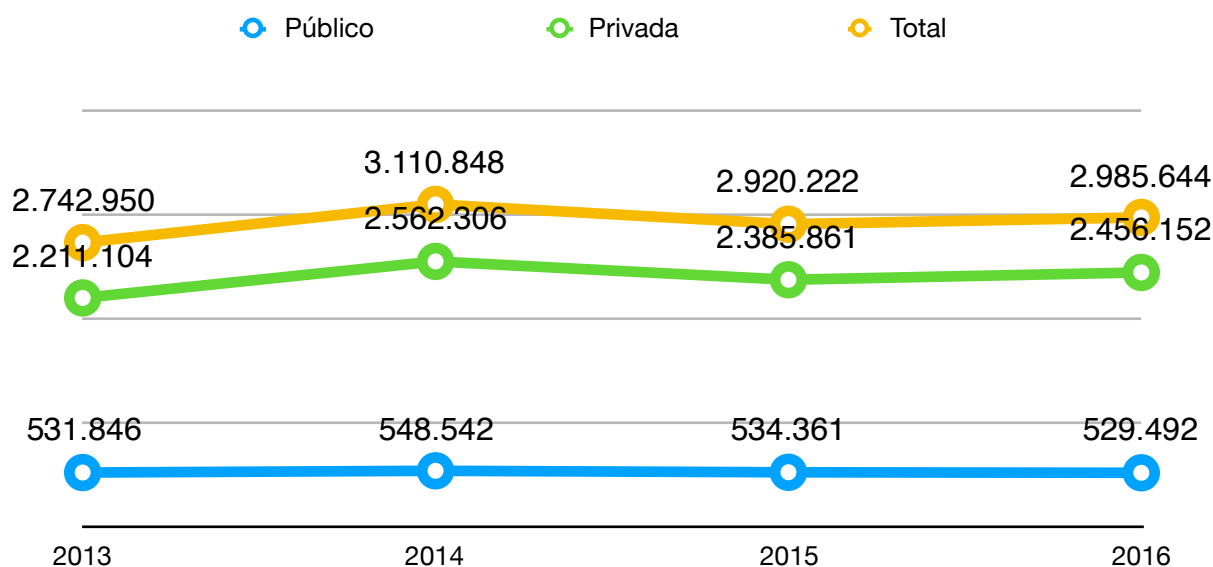
Entretanto, a forma de expansão promovida pelo Reuni, que já tinha motivado uma greve nacional em 2012, agravada pela situação de cortes e ajustes na educação dos anos de 2014 e 2015 (VIERA, 2015), levou os trabalhadores das Universidades e Institutos Federais a promoverem uma greve que durou 139 dias, em 2015⁵⁷, que pode ser lido como certo esgotamento da fase de maiores investimentos e expansão. Assim, se por um lado as matrículas nas IES públicas seguiram em expansão, por outro devemos dizer que foi num contexto muito mais precário.

No conjunto, isso fez com que, entre os anos de 2014 e 2015, houvesse uma queda no número de ingressantes na educação superior tanto em instituições públicas (-2,6%) quanto em instituições privadas (-6,9%), segundo dados do Censo da Educação Superior de 2015, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Se em 2016, o total de ingressantes voltou a aumentar, “isso ocorreu porque a modalidade a distância aumentou mais de 20% entre os dois anos, enquanto nos cursos presenciais houve um decréscimo no número de ingressantes (3,7%)”, como nos mostra a sinopse estatística do

⁵⁷ "Após 5 meses, universidades federais encerram greve a partir desta terça". **G1**, 13/10/2015. Disponível em <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/10/apos-5-meses-universidades-federais-encerram-greve-partir-desta-terca.html>

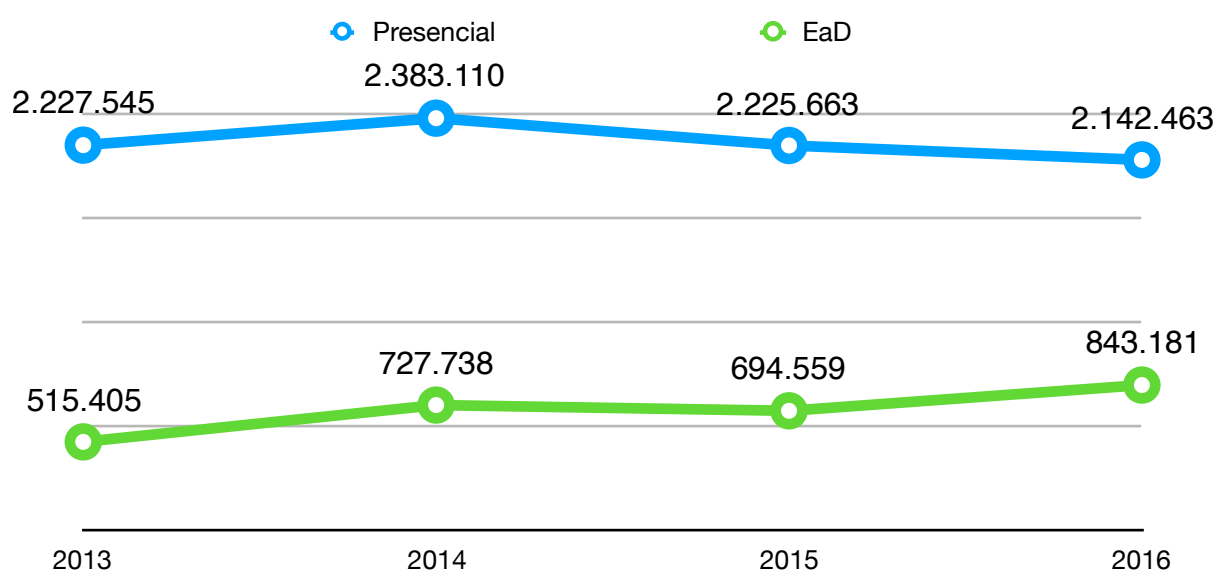
Censo da Educação Superior de 2016. De qualquer modo, o total de ingressantes em 2016 sofreu uma redução de mais do que 4% em relação à 2014.

Gráfico 73 - Ingressantes na educação superior - Presenciais e EAD - (2013-2016)



Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Superior - INEP

Gráfico 74 - Ingressantes na educação superior, por modalidade de ensino (2013-2016)

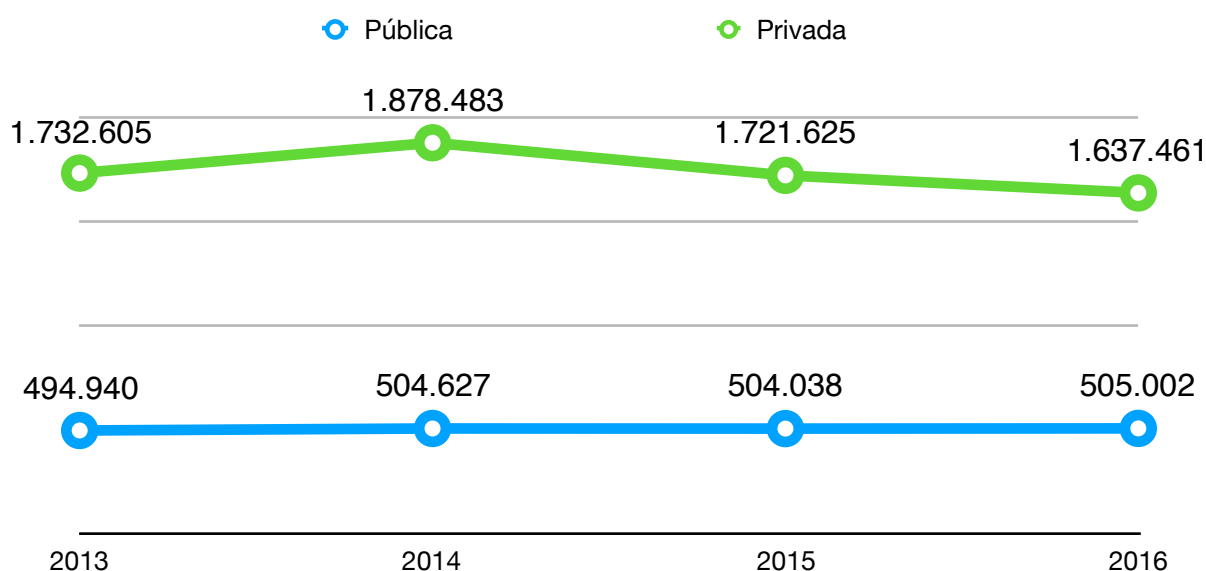


Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Superior - INEP

Esse movimento nos leva a questionar se o modelo de diversificação das modalidades de ensino não tenha se esgotado. Se até 2014, a expansão relativa da EaD era

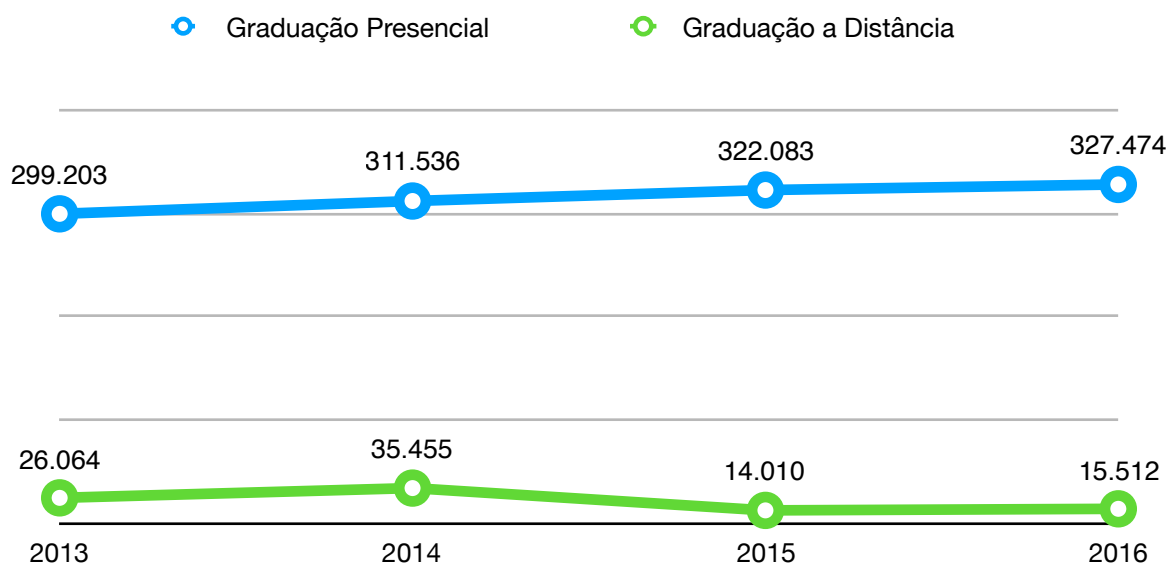
acompanhada por uma expansão absoluta nas novas matrículas em cursos presenciais, a partir de então a dinâmica mudou, não podendo mais ser lida como um processo complementar, mas sim substitutivo. Não se trata mais apenas de uma expansão mais acelerada da EaD em relação aos cursos presenciais, mas da substituição desses por aquelas. Temos que ter claro que esse movimento de redução dos ingressantes no ensino presencial se deu inteiramente pela mudança no perfil de ingressos das IES privadas, que tiveram uma redução de 12,8% no número de ingressantes em seus cursos presenciais entre 2014 e 2016. Já nas instituições públicas houve um leve crescimento nesse período.

Gráfico 75 - Ingressantes em Cursos de Graduação Presenciais - público X privado (2013-2016)



Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Superior - INEP

Se considerarmos apenas as IES Federais, vemos que embora tenha havido um recuo de 1,15% no total de ingressantes nas IES Federais entre 2014 e 2016 (também com uma pequena recuperação em 2016), os ingressos nos cursos presenciais aumentaram 5,1% no mesmo período. Nas IES Federais houve uma forte queda no número de ingressantes na EaD enquanto os ingressos em cursos de graduação presenciais seguiram em expansão, como podemos ver no gráfico a seguir:

Gráfico 76 - Ingressantes nas IES Federais (2013-2016)

Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Superior - INEP

Assim, a expansão das matrículas na educação superior do gradualismo reformista de Lula e Dilma, que aliou a reestruturação e expansão das Universidades Federais (REUNI) com o financiamento estudantil (Fies) e compra de vagas em IES privadas (PROUNI) - e que teve um forte acento privatizante -, encontrou seu limite já em 2015, expressos, por um lado na queda do número de bolsas integrais do Prouni, na redução no número de novos contratos do Fies e nos cortes orçamentários para as universidades federais, o que redundou numa queda no número de ingressantes na educação superior (notadamente o presencial) e, por outro, na forte greve das IES federais, em 2015, e no aumento da conflitualidade nas IES privadas, que pode ser lido como “o fim do ciclo lulista no ensino superior” (LANFREDI, 2015).

Capítulo 6 - De um PNE a outro

6.1 - O problema do financiamento da educação e as metas do Plano Nacional de Educação 2001-2010

Uma das questões centrais quando discutimos políticas públicas, em geral, e políticas educacionais, especificamente, é a questão do financiamento. Toda política educacional, se estiver apartada de um orçamento que a garanta, será letra morta no nosso ordenamento legal. É interessante lembrar que em espanhol orçamento se diz “presupuesto”. E, de fato, assim o é. O orçamento é o pressuposto para a implementação e efetivação de qualquer política educacional.

Dessa forma, uma das demandas e disputas centrais dos movimentos comprometidos com a expansão e qualidade da educação pública é em torno do orçamento e do financiamento da educação. Não à toa, a questão dos recursos nacionais destinados à educação aparece como central nas disputas pelas políticas educacionais. Essa demanda, já há mais de uma década, tem se cristalizado em torno da reivindicação dos 10% do PIB em investimento público para a educação pública.

Sabemos que em 2001, quando da sanção presidencial em relação ao Plano Nacional de Educação 2001-2010 (Lei 10.172/2001), Fernando Henrique Cardoso (PSDB) vetou o dispositivo que propunha estabelecer 7% do PIB em investimento público para a educação como umas das metas daquele Plano Nacional de Educação, mesmo após aprovação no Congresso Nacional. Essa medida presidencial foi duramente criticada pelas entidades que defendiam um maior investimento na educação pública como forma de garantir a expansão e a qualidade da educação, sendo criticada também pelo PT.

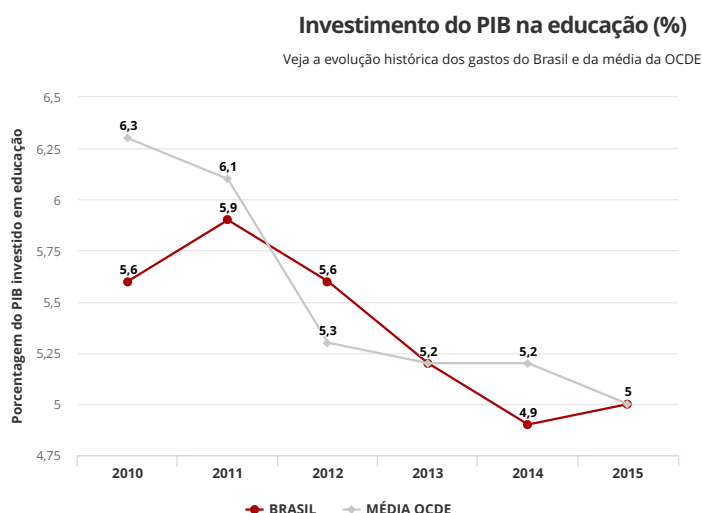
Assim, o programa de governo do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva (PT) para a educação, formalizado no documento **Uma escola do tamanho do Brasil**, definia como "uma das ações prioritárias do governo Lula", "reexaminar os vetos do presidente Fernando Henrique ao PNE, criando as condições para que através do esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e municípios, o percentual de gastos públicos em educação em relação ao PIB seja elevado para o mínimo de 7% no período de dez anos”.

Depois de eleito, Lula parece ter se esquecido dessas palavras. Nem derrubou o veto de Fernando Henrique Cardoso, nem investiu os 7% do PIB em educação. Mesmo após o prazo originalmente estabelecido pelo Plano Nacional de Educação (2001-2010) e ainda sob o

governo do Partido dos Trabalhadores, o total de investimento público em educação seguiu abaixo da meta vetada, fechando 2010 com 5,6% do PIB. Se considerarmos apenas os investimentos públicos diretos, ou seja, descontando-se os valores despendidos pelos entes federados com aposentadorias e pensões, investimentos com bolsas de estudo, financiamento estudantil e despesas com juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional, em 2010 o investimento público em educação foi de apenas 4,9% do PIB.

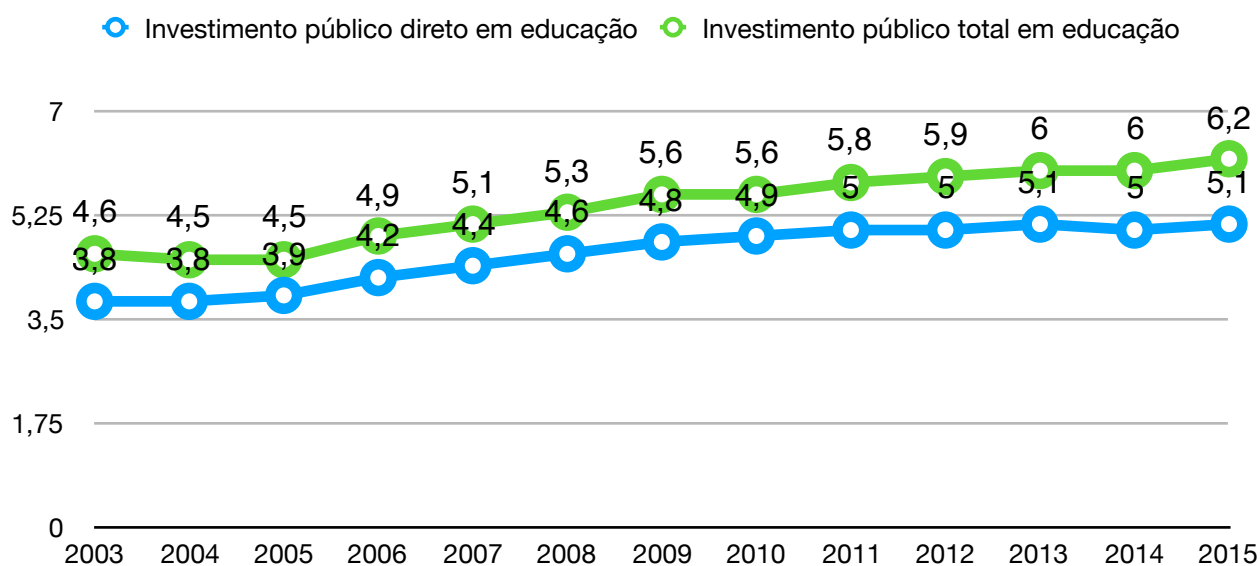
Mesmo em 2015, ou seja, quatro anos depois de vencido o PNE aprovado no governo Fernando Henrique Cardoso, o país tinha um investimento total de 6,2% do PIB em educação, e 5,1% do PIB em investimento direto, segundo estimativas do INEP⁵⁸.

⁵⁸ Temos que apontar aqui certa divergência entre fontes. Por exemplo: enquanto os Indicadores Financeiros Educacionais do INEP apresentam os valores utilizados na tese, os dados da OCDE, disponibilizados no estudo *Education at a Glance*, são distintos, apontando para um investimento de 5% do PIB em educação em 2015:



Fonte: OCDE/Education at a Glance (dados referentes ao período entre o ensino fundamental e o superior)

(<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2018/09/11/gasto-do-pib-em-educacao-para-de-cair-no-brasil-mas-investimento-por-aluno-segue-estagnado-diz-estudo-da-ocde.ghtml>). Mais problemática ainda é a divergência dentro de um mesmo órgão. Por exemplo, enquanto os referidos Indicadores Financeiros Educacionais do INEP apontam os números utilizados nesse estudo, a publicação **Relatório do 2o ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2018**, também do INEP, diz que os gastos públicos com educação em proporção do PIB foram de 5,5% em 2015 (INEP, 2019, p. 334). Entretanto, em nenhum dos critérios, o investimento público em educação atingiu a meta prometida por Lula para 2010.

Gráfico 77 - Investimento público em educação - (2003-2015) - (em % do PIB)

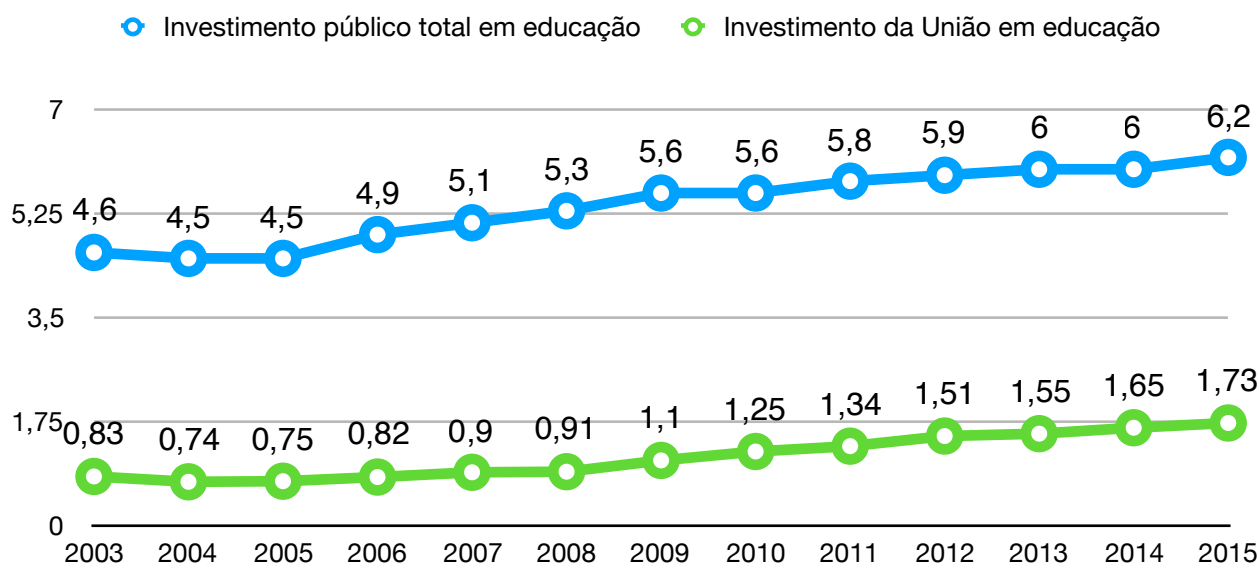
Fonte: elaborado com dados dos Indicadores Financeiros Educacionais - INEP

De qualquer modo, em nenhuma das duas formas de medida do investimento público em educação, os governos do PT atingiram a meta vetada por Fernando Henrique Cardoso e tida pelo programa eleitoral do então candidato Lula como “uma das ações prioritárias” para seu futuro governo. De fato, o financiamento da educação, embora tenha crescido no período, vivenciou uma realidade de subfinanciamento, que o tornou incapaz de enfrentar problemas herdados do governo anterior e mesmo fazer cumprir muitas das metas do Plano Nacional de Educação vigente até 2010.

Se decomposmos o investimento em educação por nível de ensino, veremos que o crescimento no percentual do PIB para a educação se deu, sobretudo, pelo crescimento do investimento na educação básica, que cresceu de 3,8%, em 2003, para 4,9% em 2015.

Entretanto, temos que considerar que esses valores se referem ao total de investimento público em educação, e não apenas ao investimento federal. Quando consideramos o total de gastos da União em educação, vemos que a participação da União no total de gastos públicos é relativamente baixo, como podemos ver no gráfico a seguir:

Gráfico 78 - Investimento público total em educação e investimento da União em educação - em % do PIB (2003-2015)

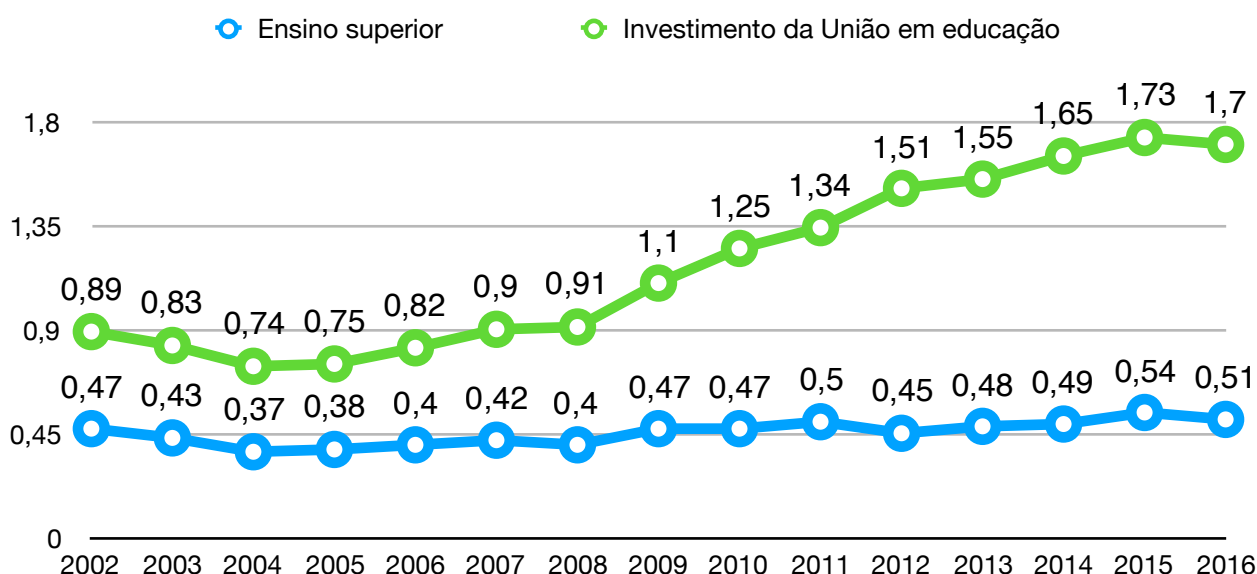


Fonte: elaborado com dados dos Indicadores Financeiros Educacionais - INEP e Senado Federal - Portal SIGA Brasil

Assim, vemos que os gastos federais tiveram um importante aumento relativo no total de gastos públicos em educação, passando de cerca de 18% do total de investimento público em educação para 27,9%, embora devamos remarcar que parte desse investimento não foi em instituições públicas. Também temos que considerar que o aumento de 0,9% do PIB em investimento federal na educação não condisse com a proposta de campanha de Lula, sendo insuficiente para atingir a meta vetada por Fernando Henrique Cardoso. De fato, até a data final do PNE 2001-2010 o governo federal aportou apenas 0,42% do PIB em gastos com educação, o que fez com que não pudessemos cumprir muitas das metas pactuadas naquele Plano Nacional de Educação.

Quando olhamos os investimentos da União com a educação superior, vemos o seguinte movimento:

Gráfico 79 - Orçamento executado pela União com Educação e educação superior em % do PIB (2002-2016)⁵⁹



Fonte: elaborado com dados do Senado Federal - Portal SIGA Brasil

Por esses dados, podemos ver que os valores executados com a educação superior, na média, foram inferiores ao valor executado em 2002, ou seja, no último ano do governo

⁵⁹ No exame de defesa, o professor Valdemar Sguissardi chamou a atenção para a divergência entre os dados apresentados nesse gráfico e os utilizados por ele próprio a partir das pesquisas de Nelson C. Amaral, que utiliza fontes oficiais distintas da que utilizamos aqui. Temos que notar que o site do Senado Federal importa dados do SIAFI e, portanto, pode ser considerado uma fonte oficial de pesquisa de orçamentos e gastos do governo federal. A divergência apresentada pelo professor Sguissardi não se resolve com a simples constatação de que ambas pesquisas - a de Nelson C. Amaral e a minha - utilizam fontes oficiais. Penso que os pesquisadores em políticas e financiamento da educação precisam fazer um debate sobre os bancos de dados e as fontes de pesquisa empírica para avançarmos nessa questão. Fazer uma auditoria sobre essas fontes é uma impossibilidade para nós e para qualquer pesquisador individualmente. Seguem os dados utilizados por Sguissardi:

Tabela 4. Recursos das IFES como percentual do PIB, das Despesas Correntes do FPF e da arrecadação de impostos da União (Valores em R\$ milhões, a preços de janeiro de 2014 - IPCA)

Ano	PIB	Desp. Corr. Do FPF	Impostos	Ifes		
				Recursos	% PIB	% FPF
1995	2.372.232	374.267	170.985	19.151	0,81	5,12
1996	2.451.029	371.050	164.217	16.562	0,68	4,46
1997	2.550.768	384.028	169.731	16.420	0,64	4,28
1998	2.577.410	425.937	190.643	16.240	0,63	3,81
1999	2.673.158	467.906	203.521	16.875	0,63	3,61
2000	2.765.690	465.276	197.294	16.906	0,61	3,63
2001	2.857.809	513.309	213.466	15.981	0,56	3,11
2002	2.990.672	531.242	238.469	17.007	0,57	3,20
2003	2.998.903	535.804	221.530	16.159	0,54	3,02
2004	3.213.054	574.883	232.300	18.356	0,57	3,19
2005	3.325.121	620.699	257.765	17.609	0,53	2,84
2006	3.521.938	748.817	271.603	21.413	0,61	2,86
2007	3.816.771	746.961	307.839	22.734	0,60	3,04
2008	4.114.507	737.871	365.419	24.518	0,60	3,32
2009	4.191.329	788.277	334.020	28.872	0,69	3,66
2010	4.643.910	818.267	345.066	32.921	0,71	4,02
2011	4.785.677	843.430	411.134	35.151	0,73	4,17
2012	4.813.308	873.882	408.370	35.639	0,74	4,08
2013	4.992.192	914.781	420.359	39.437	0,79	4,31
1995-2003 Δ%	26,4	43,2	29,6	-15,6	-33,3	-41,0
2003-2013 Δ%	66,5	70,7	89,7	144,0	46,3	42,7
1995-2013 Δ%	110,4	144,4	145,8	105,9	-02,5	-15,8

Fonte: PIB: Banco Central do Brasil e IPEA - <http://www.ipeadata.gov.br>; Impostos: Arrecadação da Receita Administrada pela SRF - <http://www.receita.fazenda.gov.br>; Recursos das IFES: 1990-1994:ME/STN/CGC; 1995-2013:Execução Orçamentária da União - <http://www.camara.gov.br> Desp. Correntes do FPF: Execução Orçamentária do Governo Federal e Balanço Geral da União - Tabela organizada por Nelson C. Amaral (UFG) - Doc. inédito, 2014 (com cálculos do Δ% do autor).

Fernando Henrique Cardoso. Mesmo se considerarmos 2015, o último ano que Dilma Rousseff governou inteiramente, o crescimento dos investimentos da União com a educação superior, em relação ao PIB, aumentou apenas 0,04% em relação a 2002.

Ao não aumentar substancialmente os recursos destinados à educação superior, os governos do PT passaram longe de cumprir a meta de garantir oferta da educação superior para 30% dos brasileiros entre 18 e 24 anos, estabelecida no PNE 2001-2010,

Essa meta, além de constar no PNE 2001-2010, também fazia parte do programa que Luíz Inácio Lula da Silva apresentou durante as eleições, onde prometia “ampliar, em quatro anos, as vagas no ensino superior, em taxas compatíveis com o estabelecido no PNE”, provendo, “até o final da década, a oferta da educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (PT, 2002). Essa era a primeira das propostas para o ensino superior do programa **Uma escola do tamanho do Brasil**, da coligação que viria a ser eleita naquelas eleições.

É certo que houve um crescimento na taxa líquida de matrículas na educação superior no prazo de vigência do PNE 2001-2010. A taxa líquida de matrículas, em 2002, foi de 9,8%, chegando a 14,4% em 2009.

Entretanto, mesmo passado o prazo do PNE 2001-2010, o país contou, em 2011, com apenas 14,6% de jovens entre 18 e 24 anos cursando a educação superior. Mesmo se tomarmos a taxa bruta de escolarização na educação superior, ou seja, o percentual população na educação superior sobre o universo da população entre 18 e 24 anos, o país tinha atingido apenas 27,8% de taxa de escolarização em 2011 (COSTA, 2012). Em 2017, a taxa líquida⁶⁰ de escolarização na educação superior foi de 17,8%. (BOEHM, 2019).

Como demonstramos nesse nosso estudo, as políticas implementadas durante os governos do PT, a despeito da expansão da educação superior na rede federal, também fomentou o crescimento do ensino superior privado, aumentando inclusive sua participação

⁶⁰ A taxa líquida de matrícula (TLM) é um indicador de acesso ao sistema educacional por uma população considerada na idade de referência para cursar um determinado nível de ensino. Em sua definição clássica, a TLM observa apenas o percentual da população de uma faixa etária matriculada em um nível de ensino em relação ao tamanho total da população nessa faixa etária. A taxa líquida de escolarização (TLE) é um aperfeiçoamento desse indicador e analisa também o percentual da população que está na idade de referência considerada, mas que já concluiu o nível de ensino em questão. Esse aperfeiçoamento evita que o indicador seja penalizado por um fato virtuoso da escolarização dos jovens: a titulação na idade adequada.

relativa. Essas políticas “jogaram por terra” outra proposta contida na candidatura de Lula para o executivo, onde podemos ler:

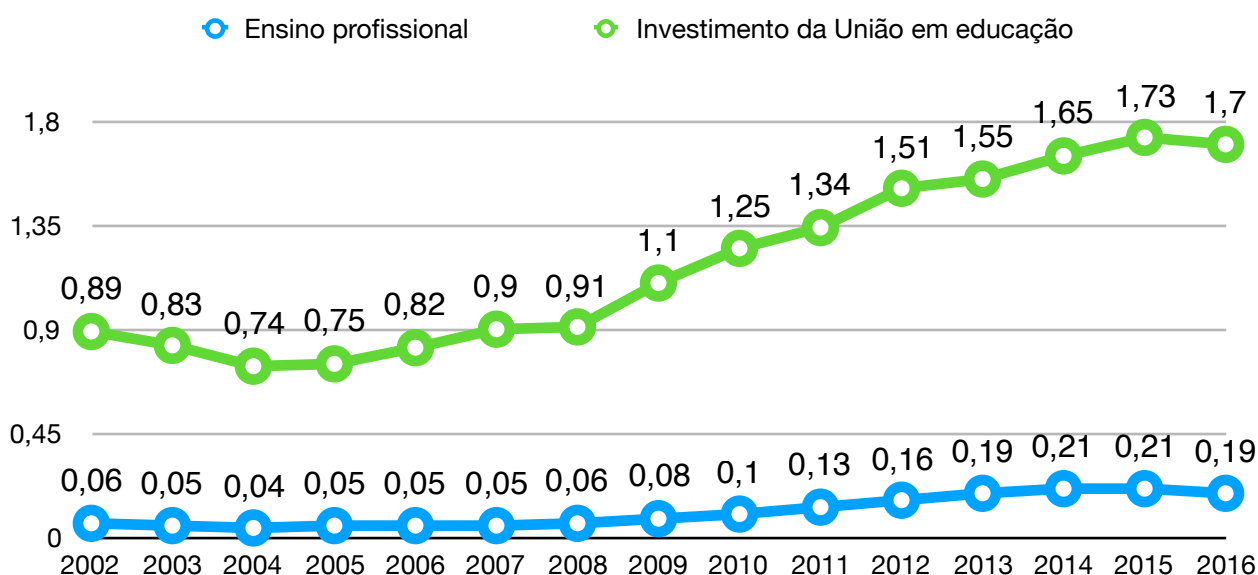
ampliar a oferta de ensino público universitário, de modo a projetar, no médio prazo, uma proporção de no mínimo 40% do total de vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior (Meta referenciada em dispositivo do PNE aprovado pelo Congresso Nacional e vetado pelo presidente da República). (PT, 2002).

Sabemos que Fernando Henrique Cardoso vetou o dispositivo que estabelecia como uma das metas do PNE 2001-2010 o aumento da proporção do ensino público universitário no total de vagas da educação superior. Lula, apesar de resgatar a meta vetada por Fernando Henrique, não promoveu o aumento relativo das universidades públicas no total de vagas na educação superior. Pelo contrário, entre 2002 e 2010, a educação superior no país conheceu um processo de privatização que aumentou a participação relativa das matrículas nas IES privadas em relação às públicas de 69,7% para 73,3%, segundo o censo da educação superior do INEP. Em 2016, a participação das IES privadas no total de matrículas foi de mais de 75%.

Dessa forma, mesmo após treze anos frente ao executivo federal, além de os governos petistas não conseguirem cumprir essas metas para a educação superior, que deveriam ser atingidas ao final do seu segundo mandato, ocorreu uma maior privatização desse nível de ensino.

Quando olhamos o orçamento executado pela União com a educação profissional em relação ao PIB, vemos que ele teve um aumento relativo maior que a educação superior, embora, tanto em volume absoluto quanto em proporção do PIB, sua participação no orçamento federal seja bem menor:

Gráfico 80 - Orçamento executado pela União com Educação e educação profissional em % do PIB (2002-2016)



Fonte: elaborado com dados do Senado Federal - Portal SIGA Brasil

Na educação profissional, apesar do maior crescimento do orçamento executado, em relação ao PIB, a meta de crescimento também não foi atingida, a despeito do grande crescimento das matrículas na educação profissional no período. O PNE 2001-2010 tinha como uma de suas metas:

Mobilizar, articular e ampliar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de formação de nível técnico aos alunos nelle matriculados ou egressos do ensino médio (BRASIL, Lei 10.172/2001).

Embora não disponhamos de dados precisos sobre a educação profissional de nível médio dos primeiros anos de mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, sabemos que essa meta não foi cumprida. Em 2005, havia 707.263 matrículas na educação profissional, em 2010, esse número subiu para 1.376.824 e em 2015 para 1.825.457. Embora tenha tido um crescimento significativo, ele esteve longe de conseguir triplicar, a cada cinco anos, a oferta de formação técnica de nível médio.

6.2 - O problema do financiamento público da educação e a dívida pública: por que o PT nunca investiu 7% do PIB em educação?

No Plano Nacional de Educação (2014-2024), o governo do PT postergou a meta de 7% do PIB em investimento público em educação para 2019, e de 10% para 2024, e, segundo estimativas do INEP essas metas não serão cumpridas, caso seja mantido o ritmo de crescimento dos investimentos públicos na educação.

É claro que os ataques que se seguiram ao golpe institucional tem um grande efeito nesse campo. A reacionária Emenda Constitucional 95, que estabeleceu um teto nos gastos públicos primários (como é a educação), corrigindo as verbas anteriores somente pelo índice da inflação, derruba qualquer perspectiva de aumento do investimento público na área e o cumprimento da meta de financiamento estabelecido no PNE.

Entretanto, ver nessa Emenda Constitucional o único mecanismo que impede o crescimento do investimento público na educação é um erro e não consegue responder a questão do porquê, em treze anos de governo, o PT não foi capaz de elevar o gasto público em educação para o patamar dos 7% do PIB, como proposto em 2002.

É fato que, embora não tenha atingido a meta vetada por Fernando Henrique Cardoso mas reafirmada no programa para as eleições de 2002 por Luiz Inácio Lula da Silva, houve um crescimento do investimento público em educação durante o período de governo petista, sobretudo pela maior participação federal no total de investimento público na área.

Como vimos, mesmo após 13 anos à frente do executivo federal, os governos petistas atingiram apenas 6,2% do PIB, isso considerando o total dos gastos públicos em educação, e 5,1% considerados apenas os investimentos diretos. Mas a questão é: por que durante os anos de governo do PT o país não atingiu nem o índice de investimento prometido em 2002, ou seja, 7% do PIB?

Essa questão nos leva a questionar a principal cifra de gastos do governo: o pagamento da dívida pública.

Tabela 9 - Orçamento executado da União, com amortização da dívida pública, juros e encargos da dívida pública e função educação (2003-2016) - corrigido pelo IPCA 09/2019

ANO SIAFI	UNIÃO -DESPESA EXECUTADA	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA PÚBLICA	EDUCAÇÃO
2003	2.102.191.315.264	1.111.059.785.449	157.488.743.730	33.993.533.952
2004	2.044.085.342.155	983.016.372.839	167.865.784.780	32.479.145.957
2005	2.331.762.512.093	1.158.709.256.727	189.265.880.361	33.933.722.231
2006	2.395.713.561.564	1.008.336.425.102	306.074.118.096	39.708.742.609
2007	2.389.885.435.393	923.644.268.927	274.834.021.969	47.291.189.550
2008	2.325.682.306.952	831.407.098.775	204.652.413.934	51.850.022.675
2009	2.493.384.293.776	912.590.867.024	219.888.659.762	64.355.209.589
2010	2.527.557.918.480	868.207.128.581	206.514.800.043	80.871.666.221
2011	2.639.662.062.995	913.039.817.784	207.418.129.239	91.368.572.631
2012	2.748.988.675.428	933.654.612.469	202.513.731.883	107.434.386.530
2013	2.714.328.241.474	816.453.446.358	199.870.307.100	114.842.031.829
2014	3.053.191.501.429	1.074.448.201.852	226.400.746.876	123.467.768.626
2015	2.889.517.006.633	920.850.422.725	255.725.793.051	124.783.001.110
2016	2.966.480.456.232	1.032.448.132.076	229.838.039.841	118.507.565.843
TOTAL (2003-2016)	35.622.430.629.868	13.487.865.836.688	3.048.351.170.665	1.064.886.559.353

FONTE: elaborado com dados do Senado Federal - Portal SIGA Brasil

Esses valores nos mostram a absoluta prioridade que o pagamento da dívida pública assumiu no orçamento federal durante os anos de governo do PT. Para se ter uma ideia do peso que a dívida pública teve no orçamento federal durante o período, basta saber que as amortizações, os juros e encargos da dívida consumiram, em média 46,42% do orçamento federal entre 2003 e 2016, enquanto toda função educação representou apenas 2,98% do total de despesas executadas pela União. A União executou 8,55% do seu orçamento, entre 2003 e 2016, somente com o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

O total pago com juros e encargos da dívida pública foi, entre 2003 e 2016, na ordem dos R\$ 16,5 trilhões, enquanto o total de investimento federal na educação alcançou apenas R\$ 1,06 trilhão no mesmo período, ou seja, os valores destinados apenas para os juros, encargos e amortizações da dívida foram 15,5 vezes maiores que os recursos executados com a educação pelo governo federal.

Quando comparamos os gastos com amortizações, juros e encargos da dívida pública com o investimento federal em educação, em porcentagem do PIB, fica ainda mais evidente como a questão da dívida foi um obstáculo para atingirmos a meta mínima de investimento público em educação prometida para 2010.

Tabela 10 - Valores executados com amortização, juros e encargos da dívida pública e com função educação - (2003-2016) - (em % do PIB)

Ano SIAFI	Amortização da dívida pública	Juros e encargos da dívida pública	Educação
2003	26,93	3,82	0,83
2004	22,27	3,80	0,74
2005	25,30	4,14	0,75
2006	20,66	6,27	0,82
2007	17,35	5,16	0,90
2008	14,44	3,54	0,91
2009	15,54	3,74	1,10
2010	13,23	3,15	1,25
2011	13,20	3,00	1,34
2012	12,91	2,81	1,51
2013	10,85	2,67	1,55
2014	14,22	3,00	1,65
2015	12,77	3,53	1,76
2016	14,77	3,27	1,70

FONTE: elaborado com dados do Senado Federal - Portal SIGA Brasil

É certo que, durante os governos do PT, os valores executados com amortização, juros e encargos da dívida pública diminuíram tanto em relação ao total de gastos da União como em relação ao PIB. Entretanto, esse fato não apaga a enorme disparidade entre as cifras destinadas à dívida pública e as destinadas à educação. Quando vemos esses valores, fica cristalino o porquê, mesmo em treze anos de governo, o PT não pôde atingir a meta dos 7% do PIB de investimento público em educação.

O orçamento federal sempre foi constrangido pelo compromisso imperioso da dívida pública, que trouxe, somente com juros, encargos e amortizações, mais de 15,5 vezes os valores executados pelo governo federal com a educação. É claro que os 7% do PIB em investimento público em educação não se referem apenas ao investimento federal, mas do conjunto de gastos dos estados e municípios.

Entretanto, temos que ter claro que os compromissos com o pagamento da dívida também têm efeitos sobre os gastos públicos não-federais, afetando, inclusive importantes iniciativas do governo Lula como o estabelecimento de um piso nacional para o magistério público. Foi por esse compromisso com o pagamento da dívida que os governos do PT nunca enfrentaram a Lei de Responsabilidade Fiscal, o que fez com que a Lei do Piso fosse “letra morta” em mais da metade dos municípios e em um terço dos estados brasileiros, segundo levantamento da CNTE (SALA, 2018), se tornando um contrapeso intransponível para sua concretização, o que também serviu para limitar o crescimento de gastos públicos com a educação nos estados e municípios.

Dessa forma, os governos do PT, que cumpriram todos os compromissos com o pagamento da dívida pública, não puderam cumprir seu compromisso de campanha e elevar para 7% do PIB o investimento público em educação no país. Assim, durante os governos do PT, a educação, de conjunto, seguiu sendo sub-financiada.

6.3 - Educação profissional e ensino superior no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE 2014-2024)

Uma análise das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação sancionado por Dilma Rousseff, Lei 13.005/14, de 25 de junho de 2014, mostra-nos que essas políticas dos anos de governo Lula e Dilma não foram contingenciais. Se durante seus governos, a maior parte delas era realizada como programas de governo, a inscrição delas no PNE nos dá uma mostra de que o governo pretendia cristalizá-las em Políticas de Estado, tornando-as parte das estratégias preferenciais para atingir as metas estabelecidas para a educação nos dez anos que se seguiriam à aprovação do PNE.

Assim, o primeiro elemento a se destacar é em relação ao que o governo considerava investimento público em educação. Como podemos ler no artigo 5, § 4o,

O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (Lei 13.005/2014).

Abria-se, então, a perspectiva de continuidade de todos os programas de transferência dos recursos públicos para as instituições de ensino privadas, que, como vimos, foram os pilares das políticas educacionais dos anos de governo do PT.

Quando vamos para as metas específicas para a educação profissional e a educação superior, vemos que não poderia ser diferente, já que não temos nenhuma

⁶¹ LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm

perspectiva de mudança de direção substantiva dessas políticas, seguindo o caminho tortuoso entre o público e o privado que caracterizou os anos de governo precedentes.

Assim, a meta 3, que propõe “universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)” tem como uma de suas estratégias “fomentar a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência” (estratégia 3.7).

Nessa estratégia podemos perceber certa intenção e uma clara ambiguidade. Se por um lado, tem como estratégia para a ampliação das matrículas no ensino médio o fomento e expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado, por outro, não deixa claro se essas matrículas serão em instituições públicas ou não. A questão da gratuidade das matrículas tem sido um escopo para o ocultamento da privatização da educação no Brasil, já que a gratuidade das matrículas não é suficiente para sua identificação com matrículas na rede pública. Essa ambiguidade não é acidental. É na indefinição de quem será o agente dessa expansão que se abre uma porta para as instituições privadas se tornarem os grandes sujeitos e colaboradores dessa meta nacional.

Também na meta 9, que visa “elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional” também apresenta a educação profissional como uma de suas estratégias para sua efetivação. Entre suas estratégias podemos ler: “implementar programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal e para os (as) alunos (as) com deficiência, articulando os sistemas de ensino, a Rede Federal de Educação profissional, Científica e Tecnológica, as universidades, as cooperativas e as associações, por meio de ações de extensão desenvolvidas em centros vocacionais tecnológicos, com tecnologias assistivas que favoreçam a efetiva inclusão social e produtiva dessa população” (estratégia 9.11).

A meta 11, que trata diretamente da educação profissional técnica de nível médio, propõe “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público”. Assim, vemos que está inscrita na própria meta a ampliação também das matrículas privadas e assegura apenas a perspectiva de paridade entre a expansão das vagas públicas e privadas.

Para isso, o PNE precisava de estratégias que jogassem para os dois lados. Por um lado, buscando “expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio na Rede Federal de Educação profissional, Científica e Tecnológica” (estratégia 11.1) e fomentando “a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio nas redes públicas estaduais de ensino” (estratégia 11.2) e, por outro, buscando “ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade” (estratégia 11.6).

Assim como foi com o Reuni, a expansão da Rede Federal vem acompanhada de uma intensificação do trabalho, expresso de forma clara no aumento da relação aluno-professor (RAP). Dessa forma, o PNE propõe “elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica para 90% (noventa por cento) e elevar, nos cursos presenciais, a relação de alunos (as) por professor para 20 (vinte)” (estratégia 11.11).

Para isso, o PNE propõe, também, para esse nível e modalidade de ensino, “expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior” (estratégia 11.7), além de “fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita, assegurado padrão de qualidade” (estratégia 11.3).

Se levarmos em conta que foi apenas ao longo de 2014 que as matrículas privadas ultrapassaram (em pouco mais de mil matrículas) as matrículas públicas, o sentido privatizante do PNE fica ainda mais patente. Como vimos, nos dois anos que se seguiram à publicação do PNE, as matrículas públicas superaram as matrículas privadas muito mais por

conta do recuo nessas últimas, devido à crise no Pronatec, do que à acentuada expansão das matrículas públicas, embora essas seguissem aumentando.

Sobre a educação superior, o Plano Nacional de Educação estabelece em sua meta 12:

eleva a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Assim, o PNE propõe aumentar a participação das vagas públicas no total de vagas ofertadas nesse nível de ensino, otimizando a capacidade instalada da estrutura física e recursos humanos das instituições de ensino superior (estratégia 12.1); estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do Governo Federal (estratégia 12.18); a ampliação da oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil (estratégia 12.2) e elevando gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor(a) para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior (estratégia 12.3).

Dessa forma, podemos ver que as estratégias para a ampliação da participação de instituições públicas na expansão da educação superior para se atingir a meta 12 vão na mesma direção das políticas já adotadas nos últimos anos, com forte peso para a diferenciação institucional e a EaD. Também podemos notar que a “otimização da capacidade instalada da estrutura física e recursos humanos” repete quase que literalmente o estabelecido no Decreto 6.096/2007 - que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, o Reuni, com o aumento da relação de alunos por professor, só que

agora sem o aporte de recursos estabelecidos na época de implementação do Reuni. Assim, a estratégia para ampliação da Rede Federal segue o caminho da precarização.

Do lado das iniciativas de incentivo às instituições privadas, vemos que o PNE propõe "ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação" (estratégia 12.20). Para a ampliação do Fies, o PNE tem como estratégia "a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador" (estratégia 12.6).

Dessa forma, podemos ver que a despeito de propor uma ampliação relativa das vagas em instituições públicas, o PNE sancionado por Dilma Rousseff apresenta uma série de estratégias para fomentar a expansão nas IES privadas, inclusive ampliando os incentivos governamentais para a modalidade EaD.

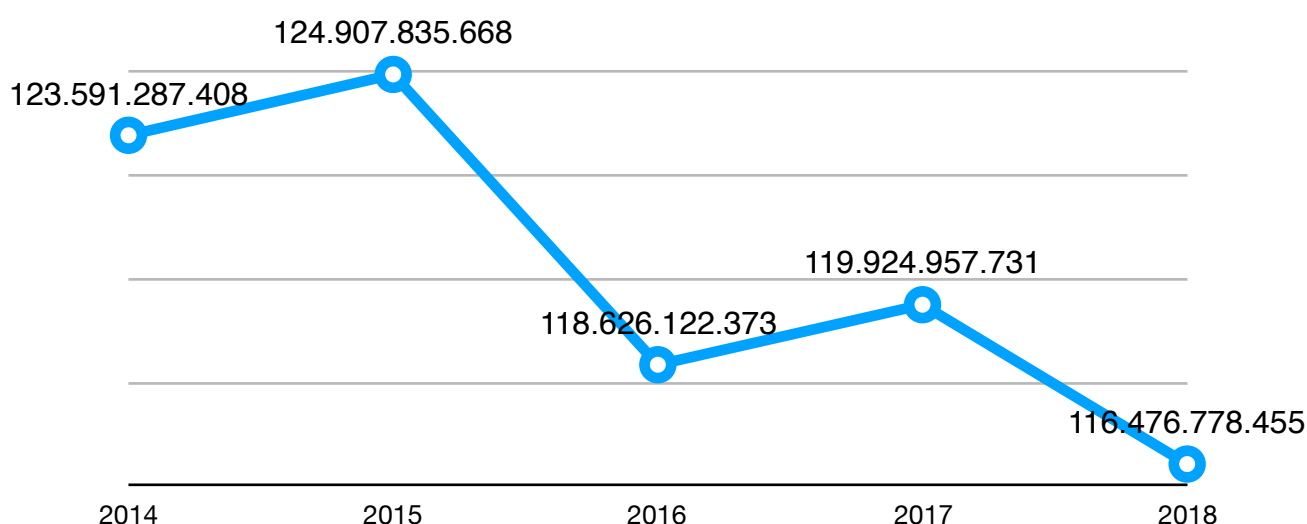
6.4 - Pequeno balanço do financiamento da educação pós-golpe

Embora o golpe de 2016 não seja o único responsável pelo baixo investimento público na educação, ele agravou esse cenário, “colocando por terra” mesmo a rebaixada meta dos 7% do PIB de investimento público em educação. Essa meta, inscrita no PNE 2014-2024 para ser atingida em 2019, já não foi cumprida, e nada indica que nem ela, nem muito menos a meta dos 10% (que ficou para 2024), serão atingidas nos próximos anos.

Isso porque o governo de Michel Temer fez aprovar a Emenda Constitucional 95 que constrangerá, pelo menos pela próxima década e meia, o crescimento dos gastos em educação e outros serviços sociais, podendo seu valor ser corrigido apenas pela inflação corrente. Se essa Emenda Constitucional não for revogada, acaba-se com qualquer perspectiva de crescimento dos gastos públicos em educação condizentes com a meta do PNE.

Embora essa Emenda Constitucional apenas “congele” a ampliação de gastos na educação, o que vivemos, de fato, é uma redução dos gastos nessa função. Assim, a despesa executada com educação pelo governo federal vem sofrendo um claro retrocesso nos últimos anos, como podemos ver no gráfico abaixo:

Gráfico 81 - Orçamento executado pela União com Educação (2014-2018) - IPCA 10/2019

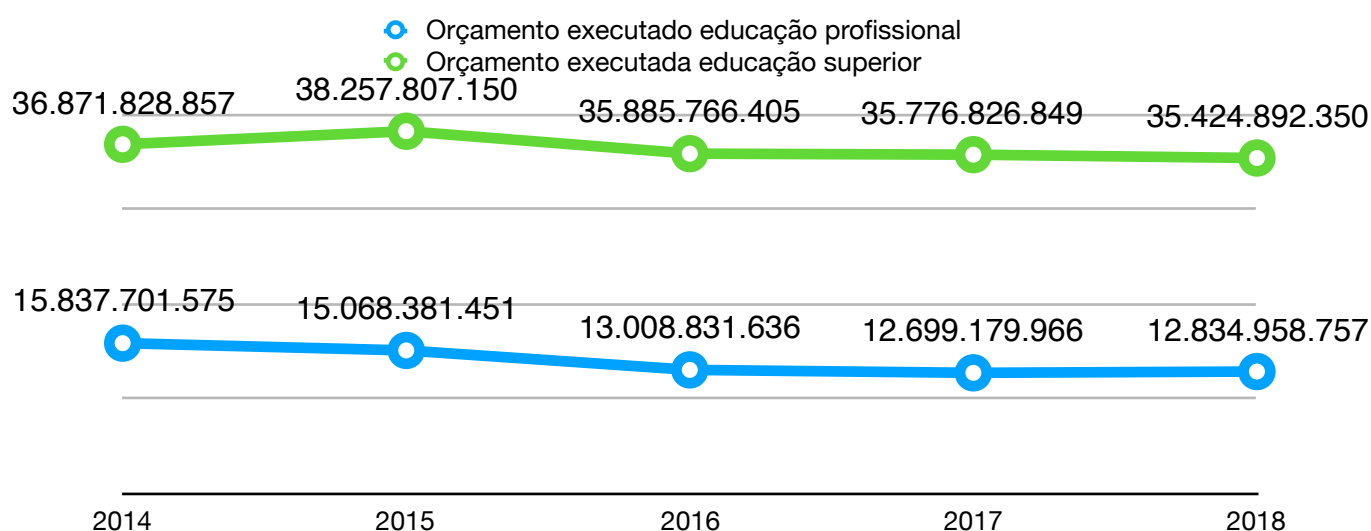


Fonte: elaborado com dados do Senado Federal - Portal SIGA Brasil

Dessa forma, podemos ver que, entre 2015 e 2018, houve uma redução de 6,74% na execução orçamentária da educação, e, embora não tenhamos o saldo final do orçamento executado de 2019, segundo os dados do Senado Federal, até outubro desse ano foram executados R\$ 76.326.770.328, o valor mais baixo desde 2014. Dessa forma, podemos perceber o efeito do golpe institucional e dos ajustes feitos sobre os gastos federais em educação, o que impactou todos os níveis e modalidades que foram foco do nosso estudo.

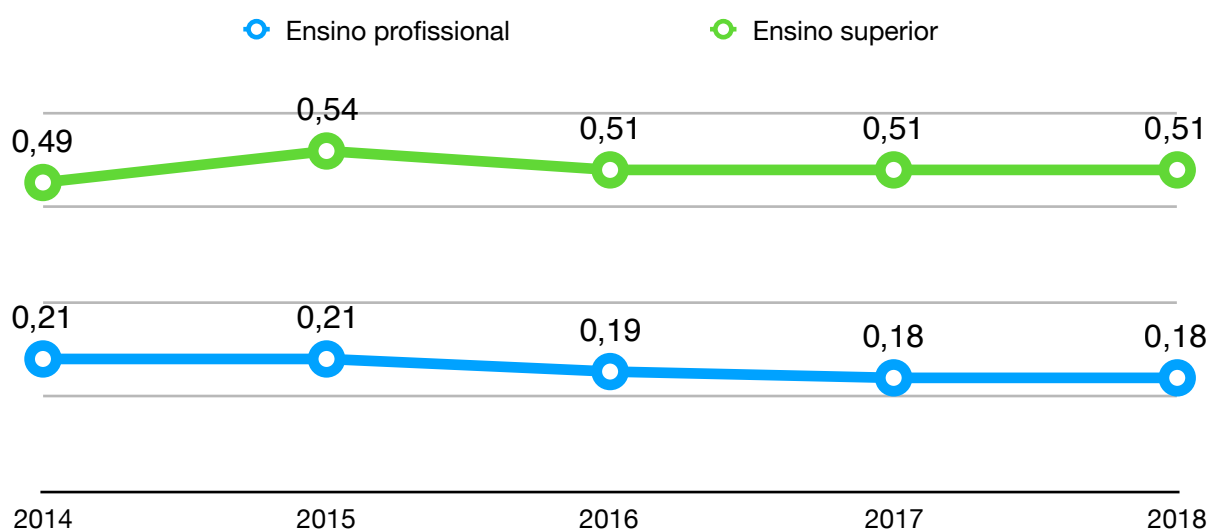
Assim, tanto em relação à educação profissional quanto em relação ao ensino superior, o movimento dos orçamentos executados também foi de redução no período.

Gráfico 82 - Orçamento executado pela União com educação profissional e superior (2014-2018) - IPCA 10/2019



Fonte: elaborado com dados do Senado Federal - Portal SIGA Brasil

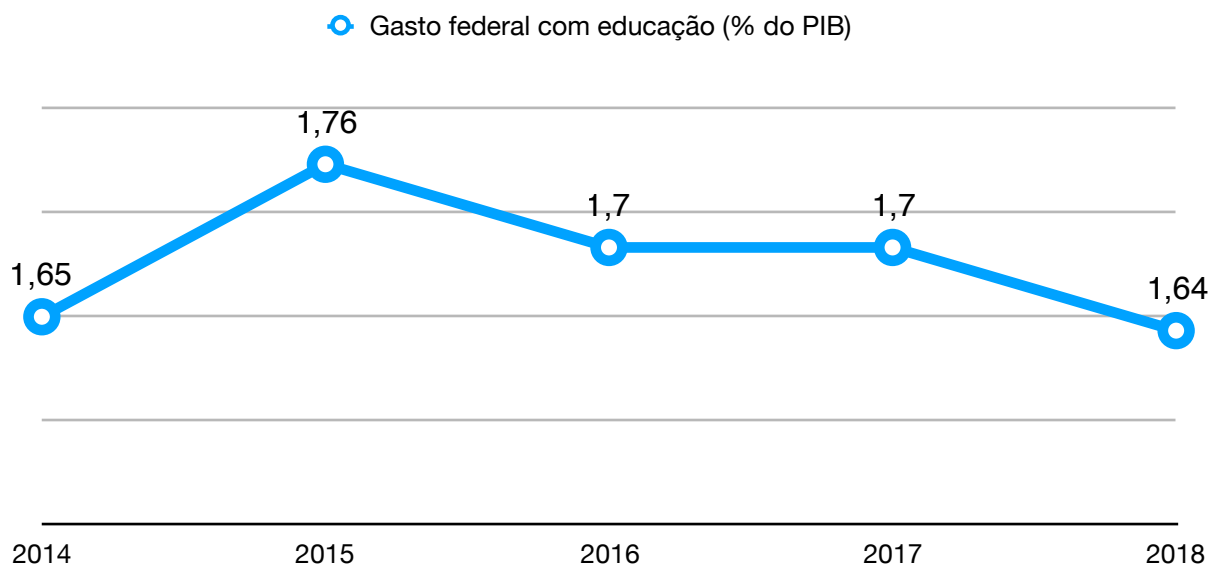
Gráfico 83 - Orçamento executado pela União com ensino profissional e ensino superior em % do PIB (2014-2018)



Fonte: elaborado com dados do Senado Federal - Portal SIGA Brasil

No caso da educação profissional, houve um recuo de 14,8% no orçamento executado entre 2015 e 2018. Na educação superior, o orçamento executado pela União recuou 7,4%.

Esses cortes não se deveram apenas ao baixo desempenho da economia, já que significaram uma redução da participação federal no total de gastos públicos também em relação ao PIB nacional, como podemos ver a seguir:

Gráfico 84 - Orçamento executado pela União com educação em % do PIB (2014-2018)

Fonte: elaborado com dados do Senado Federal - Portal SIGA Brasil

Assim, desde o golpe institucional de 2016, nos afastamos, ainda mais, da meta de financiamento público em educação do PNE 2014-2024 e, conseqüentemente, da expansão e da qualidade que um orçamento maior poderia promover.

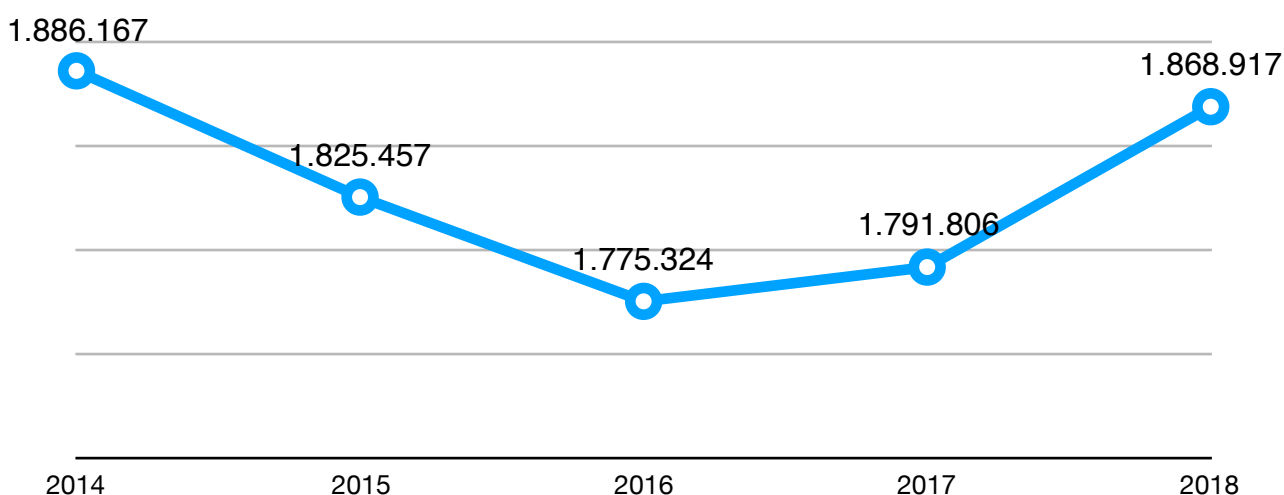
6.5 - Como caminham as metas de expansão da educação profissional e superior do PNE 2014-2024?

Nesse contexto de redução do investimento federal em educação, devemos nos perguntar sobre as perspectivas de se cumprir as metas do PNE 2014-2024. Vimos que a meta de 7% do PIB de investimento público em educação, já não foi cumprida, havendo, inclusive, um recuo dos investimentos federais.

É claro que as metas a que nos referiremos agora são para 2024, e poderemos apenas apontar perspectivas para seu cumprimento ou não. Dessa forma, em relação à educação profissional, o PNE estabelece como meta: “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público” (meta 11).

Quando observamos a evolução das matrículas da educação profissional técnica de nível médio, podemos perceber que não nos aproximamos minimamente do cumprimento da meta estabelecida, já que o total das matrículas de 2018 foi, inclusive, menor do que em 2014:

Gráfico 85 - Total de matrículas no ensino técnico de nível médio (2014-2018)

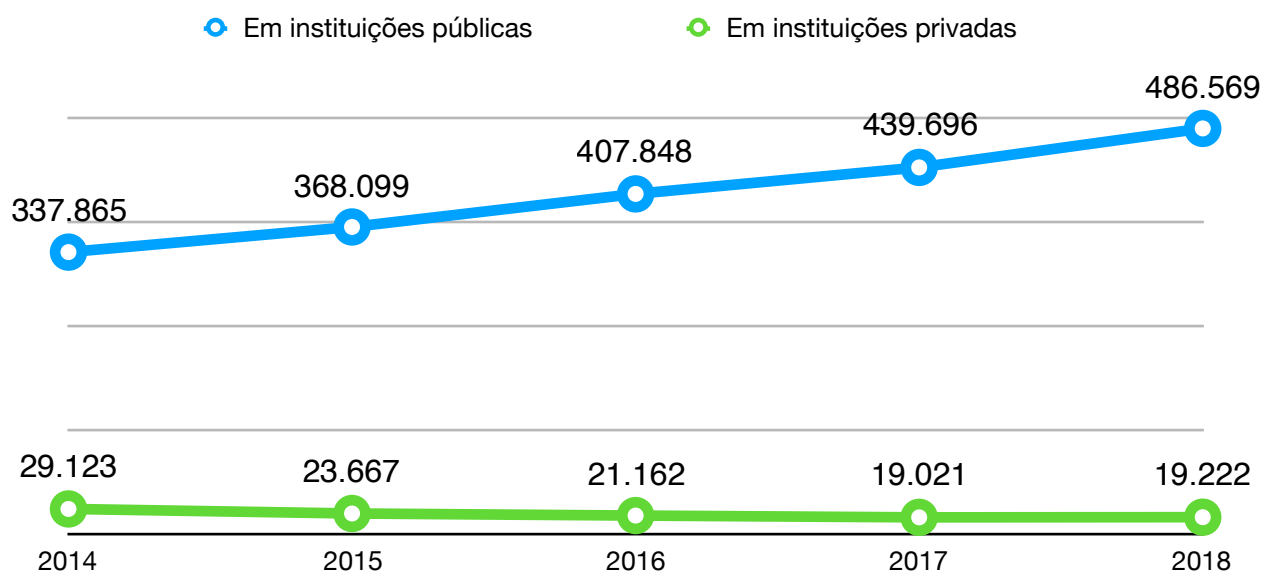


Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Básica - INEP

No que se refere aos principais modos de articulação com o ensino médio, ou seja, o Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio e as formas concomitante e subsequente,

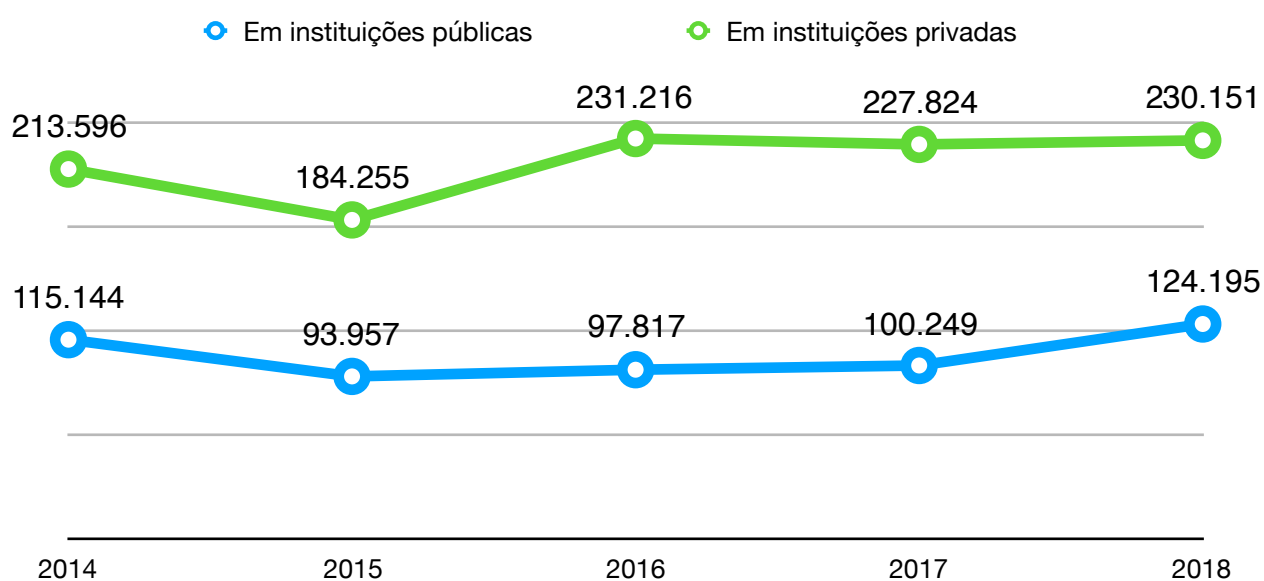
podemos perceber que essa redução dá-se, sobretudo, no número de matrículas nas instituições privadas, como podemos ver nos gráficos abaixo:

Gráfico 86 - Matrículas no Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio (2014-2018)

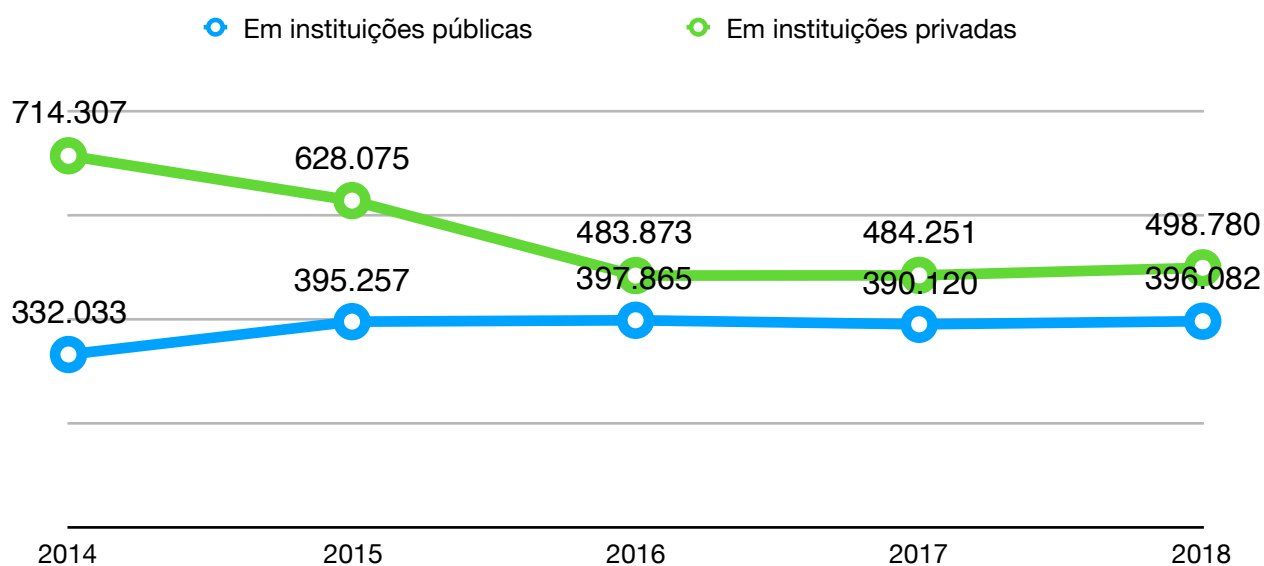


Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Básica - INEP

Gráfico 87 - Matrículas ensino técnico de nível médio - concomitante (2014-2018)



Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Básica - INEP

Gráfico 88 - Matrículas ensino técnico de nível médio - subsequente (2014-2018)

Fonte: elaborado com dados do Censo da Educação Básica - INEP

Assim, se há maior participação relativa do segmento público no total de matrículas na educação profissional, isso se deu pelo fato de as matrículas no ensino técnico de nível médio nas instituições privadas terem sofrido um forte recuo. Também temos que ter claro que, seguindo esse ritmo de expansão das matrículas públicas, estaremos longe de cumprir a meta de triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio nessas instituições.

Após o golpe institucional, o governo de Michel Temer promulgou uma Medida Provisória, depois transformada em Lei, que instituiu uma ampla reforma no ensino médio nacional, colocando o ensino técnico e profissional como um dos itinerários do próprio ensino médio. Essa reforma do ensino médio, e a implementação do itinerário formativo técnico e profissionalizante, só agora começa a ser implementada, não dispondo ainda de dados quantitativos sobre seu avanço. Entretanto, pelo que pudemos acompanhar dos primeiros passos da implementação dessa reforma no sistema público de São Paulo, podemos dizer que ela tenderá a oferecer uma formação profissionalizante bastante precária, já que concentra suas metas no oferecimento de cursos curtos de qualificação profissional e não em cursos técnicos (PIOLLI; SALA, 2019).

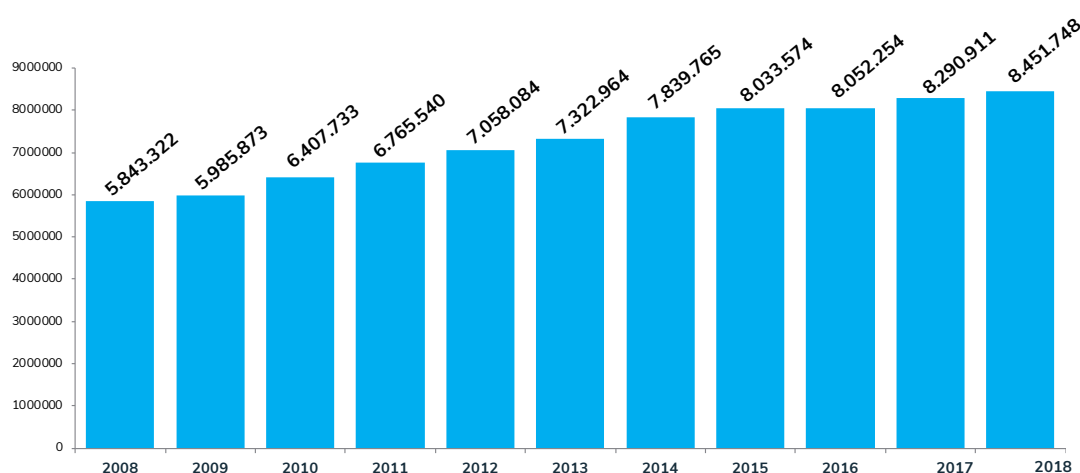
Outra questão que fica aberta em relação à implementação da reforma do ensino médio é sobre o futuro do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio. Ainda tomando por

base o sistema paulista, vemos que há um claro indicativo de diminuição dessa modalidade de integração (PIOLLI; SALA, 2019), o que nos leva a perguntar também: qual será o futuro do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio nos IFs diante da implementação da reforma do ensino médio? (SALA, 2019b).

Quanto à meta de expansão para a educação superior, de “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público” (meta 12), também temos que dizer que não estamos avançando em direção à sua concretização.

Após a publicação do PNE 2014-2024, as matrículas na educação superior seguiram em expansão, atingindo um total de 8.451.748 matrículas. Entretanto, temos que notar que houve uma desaceleração no ritmo dessa expansão. Se de 2010 a 2014, tivemos 22,3% de crescimento nas matrículas na educação superior, entre 2014 e 2018, tivemos um crescimento de apenas 7,8%.

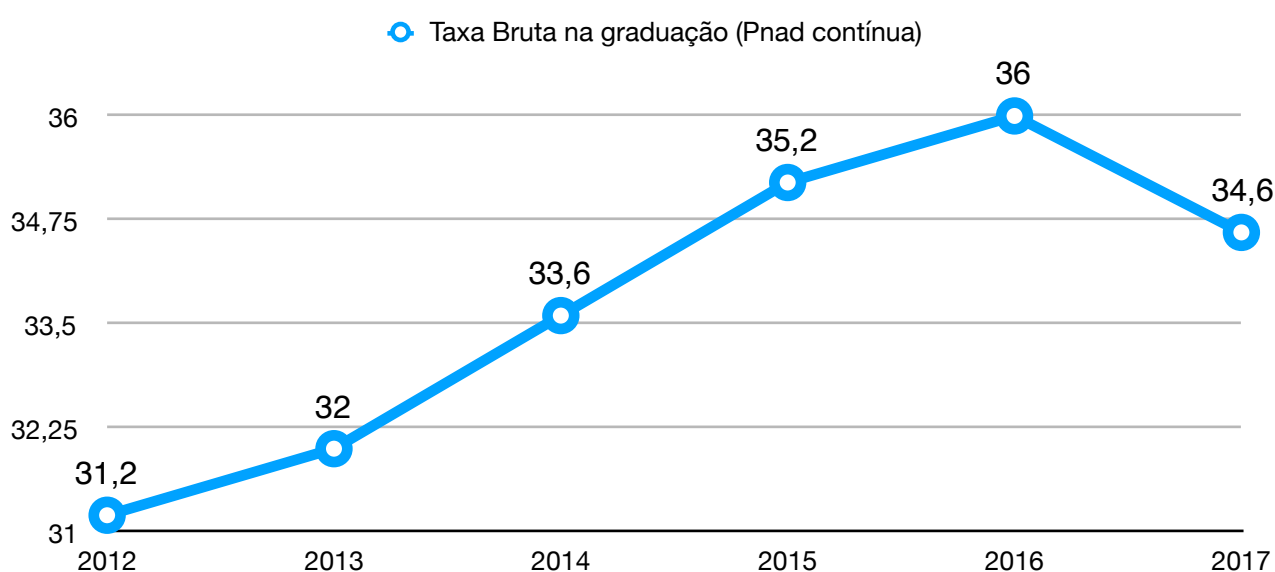
Gráfico 89 - Matrículas na educação superior no país - graduação e sequencial (2008-2018)



Fonte: Censo da Educação Superior (notas estatísticas) - 2018

Em relação à taxa bruta de matrículas na graduação⁶², também houve uma desaceleração no avanço desse indicador. Se entre 2012 e 2014 houve um crescimento de 7,69% na taxa bruta de matrículas na graduação, entre 2014 e 2017, o crescimento diminuiu para 2,97%. Embora tenha havido um aumento da taxa bruta de matrículas na graduação após 2014, temos que notar que, entre 2016 e 2017 houve um recuo nesse indicador, quando a taxa bruta de matrículas em graduação recuou de 36% para 34,6%.

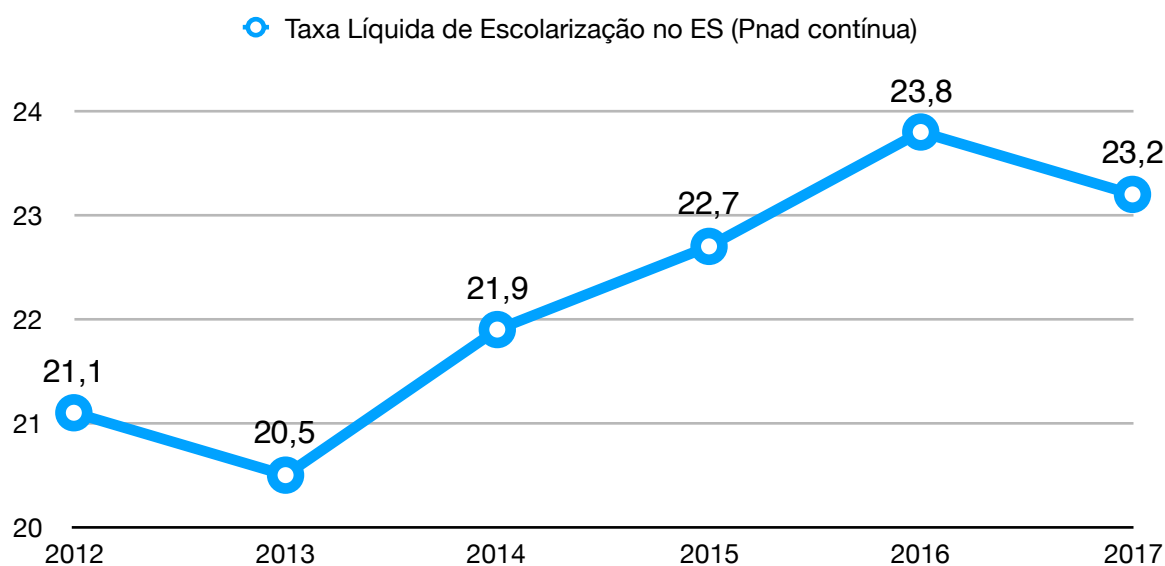
Gráfico 90 - Taxa bruta de matrícula na graduação no Brasil (2012-2017)



Fonte: Relatório do 2o ciclo de monitoramento das metas do PNE - 2018

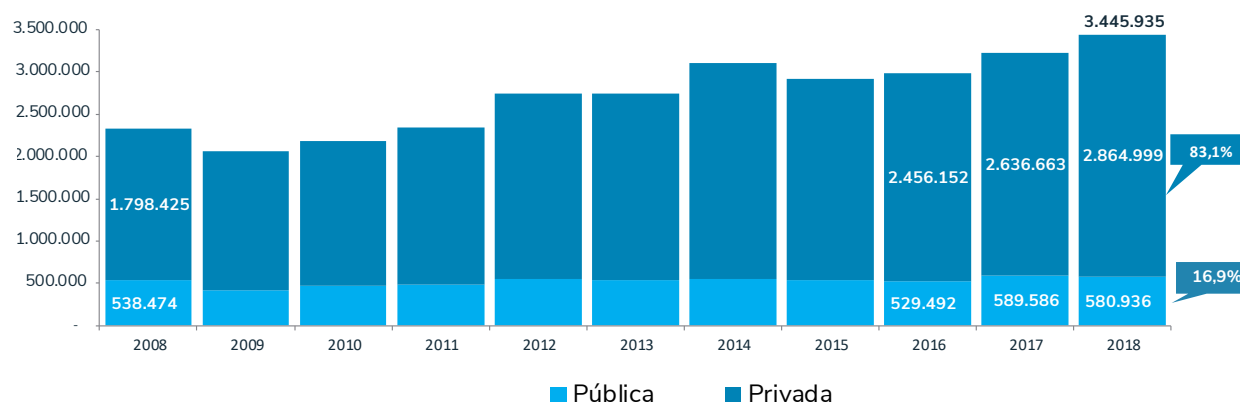
Em relação à taxa líquida de escolarização na educação superior percebemos um movimento semelhante ao observado no gráfico anterior:

⁶² A taxa bruta de matrícula (TBM) é definida como o total de matriculados (independentemente da idade) em relação ao total da população em idade considerada adequada para cursar o ensino superior. Uma vez que o PNE considera a população de 18 a 24 anos como aquela que está na idade de referência para cursar a graduação, a TBM indica a capacidade de atendimento do sistema de ensino superior em nível de graduação em relação ao tamanho da população de 18 a 24 anos de idade do País.

Gráfico 91 - Taxa líquida de escolarização na educação superior no Brasil (2012-2017)

Fonte: Relatório do 2o ciclo de monitoramento das metas do PNE - 2018

Quanto a garantir que, pelo menos, 40% das novas matrículas sejam no segmento público, também vemos que estamos nos distanciando dessa meta, já que houve uma maior privatização da educação superior após a publicação do PNE e, notadamente após o golpe de 2016. Se em 2016, 17,7% dos estudantes que ingressaram na educação superior o fizeram em instituições públicas, esse número caiu para 16,9% em 2018.

Gráfico 92 - Ingressantes em cursos de graduação, por categoria administrativa (2008-2018)

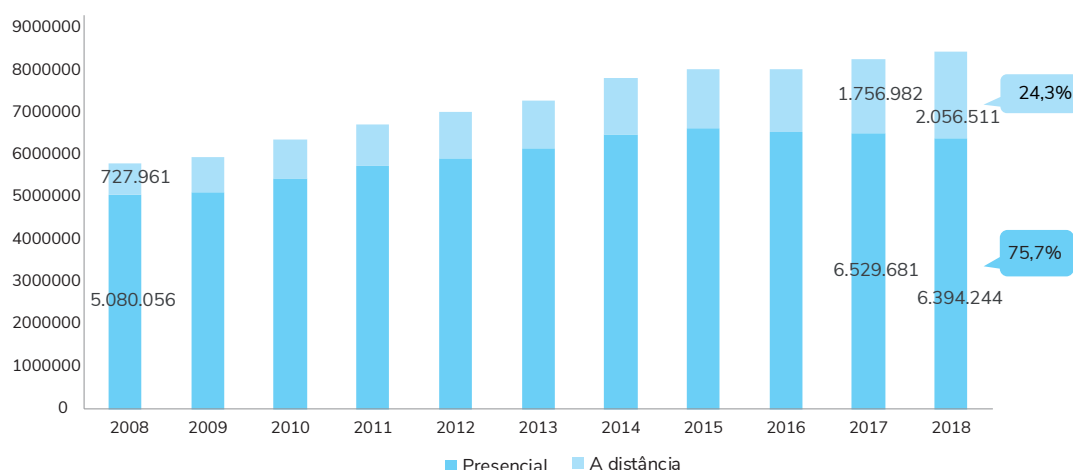
Fonte: Censo da Educação Superior (notas estatísticas) - 2018

Aqui, temos que fazer uma ponderação sobre a modalidade em que se dá a expansão das matrículas na educação superior. Mostramos em nossa tese que as políticas de expansão privatistas dos governos do PT encontraram um limite em 2015, quando o número de ingressantes na educação superior teve um recuo em relação ao ano anterior e essa expansão recente nas matrículas poderia negar nossa tese da inconsistência dessas políticas. Entretanto, temos que notar que após 2014 há uma mudança qualitativa na forma de expansão da educação superior no país.

Como demonstramos, a diversificação institucional, como estrutura da dualidade na educação superior, se realizava também pelo crescimento das matrículas na EaD. Durante o período de nosso estudo, as matrículas na EaD se expandiram numa velocidade maior do que as matrículas no ensino presencial, mas mesmo com essa diferença de ritmo, havia crescimento simultâneo nas duas modalidades de ensino.

Após 2014 essa situação muda: agora a EaD não é apenas uma forma alternativa de expansão das matrículas na educação superior, ele se torna uma forma substituta, como podemos ver nos gráficos a seguir:

Gráfico 93 - Matrículas em cursos de graduação, por modalidade de ensino (2008-2018)



Fonte: Censo da Educação Superior (notas estatísticas) - 2018

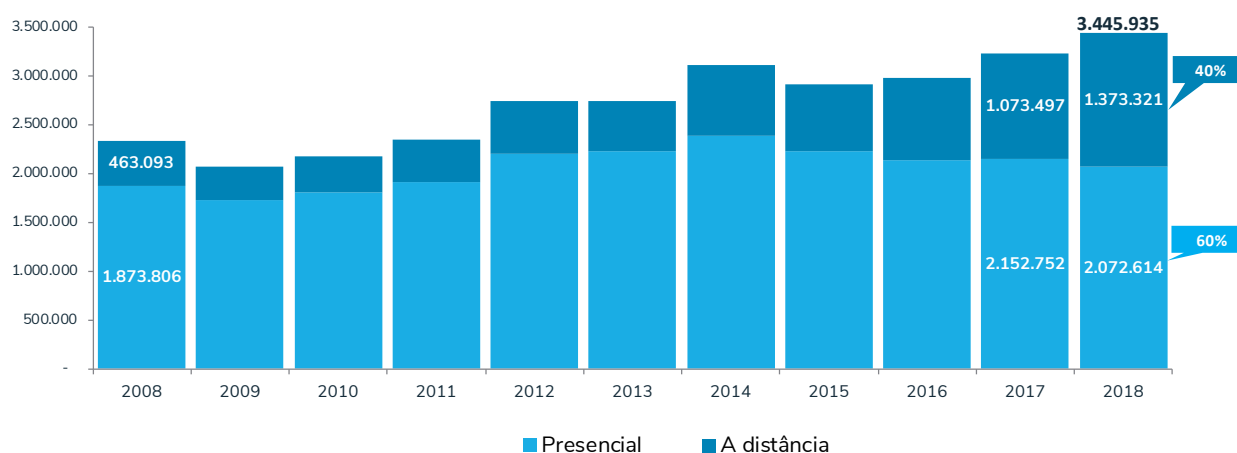
Entre 2016 e 2018, as matrículas em EaD aumentaram sua participação no total de matrículas em cursos de graduação de 18,6% para 24,3%. Mas, mais importante que esse

aumento relativo da EaD, é a diminuição absoluta no número de matrículas em cursos presenciais. Em 2016, tínhamos 6.554.283 matrículas de graduação em cursos presenciais, ou seja, houve uma redução de 2,44% nas matrículas em cursos de graduação presencial no país.

O que fica claro, quando olhamos para os ingressos na educação superior, é que essa tendência é consistente, já que, desde 2014, os ingressantes em cursos presenciais vêm diminuindo, também em valores absolutos, e os na EaD vêm aumentando.

Em 2015, ingressaram 2.225.663 estudantes em cursos de graduação presencial e 694.559 em cursos EaD. Naquele ano, os ingressos na EaD representavam 23,8% do total de ingressos na graduação. Em 2018, ingressaram 2.072.614 em cursos presenciais e 1.373.321 estudantes em cursos EaD, ou, 40% do total de ingressantes.

Gráfico 94 - Ingressantes em cursos de graduação, por modalidade de ensino (2008-2018)



Fonte: Censo da Educação Superior (notas estatísticas) - 2018

6.6 - Breve apontamento sobre o problema das relações entre trabalho e educação no Brasil recente

A educação é um elemento fundamental na reprodução da força de trabalho. Como vimos, ela produz e reproduz certas habilidades necessárias para o processo de trabalho na sociedade, contribuindo também para a reprodução da sua ideologia. A escola não cumpre apenas o papel geral de formação das novas gerações, mas também de formação das novas gerações de trabalhadores.

Quando entendemos a educação ligada ao trabalho e à formação da força de trabalho, percebemos que ela está ligada aos trabalhadores e que as condições do trabalho educativo dentro das escolas estão ligadas, indissolivelmente, às condições do trabalho fora dela.

Na sociedade capitalista a força de trabalho é reduzida à condição de mercadoria. Tanto é assim que, quando precisamos vender nossa força de trabalho, vamos ao “mercado de trabalho” procurar algum emprego, ou seja, alguém que compre nossa mercadoria força de trabalho. Assim, como mercadoria, a força de trabalho também está submetida às determinações gerais de todas as outras mercadorias. Ela também tem seu valor determinado pelo “tempo de trabalho socialmente necessário” e pelos custos de sua produção. Quanto mais um trabalho requer formação, ou seja, mais qualificado ele é, mais bem remunerado ele tende a ser, já que o tempo e o custo de sua produção tendem a ser maiores.

Entretanto, a remuneração da força de trabalho não é determinada pela formação em si que esse ou aquele trabalhador eventualmente tem. Ela é determinada pelas necessidades do processo de trabalho. Assim, não adianta ter uma grande especialização e altas qualificações se o trabalho que exercerá é um trabalho simples e que não necessita dessa formação especializada e qualificada. Num caso como esse, em que o trabalhador tem uma grande qualificação mas exerce um trabalho simples e que não demanda essa qualificação, teríamos uma situação de “sobrequalificação” do trabalhador, em que o custo da formação de sua força de trabalho seria maior do que o demandado pelo processo de trabalho e, assim, ele não encontraria a contrapartida em termos de salário, já que essa qualificação excedente não teria função na produção do mais-valor. Do ponto de vista capitalista, toda formação da força de trabalho que não possa se realizar no processo de trabalho, produzindo mais-valor, é um desperdício.

Vimos que, embora com movimentos contraditórios, o mercado de trabalho no Brasil tem seu *momento predominante* caminhando para sua desqualificação. Dessa forma, do ponto de vista dos capitalistas, todos os elementos de “sobrequalificação” devem ser evitados ou ao menos mitigados. Sobrequalificação da força de trabalho significa que os custos de produção dessa força de trabalho não se realizam no processo de trabalho, ou seja, seria um desperdício a ser evitado. Um trabalho desqualificado requer uma força de trabalho também desqualificada, o que repercute diretamente na educação. É por isso que o capitalista sempre busca novas formas de divisão do trabalho como forma de simplificar e baratear o valor da força de trabalho.

Nesse quadro, do ponto de vista capitalista, há dois caminhos básicos em que se busca fazer esse ajuste entre as necessidades do processo de trabalho e a formação da força de trabalho: diminuindo o tempo socialmente necessário de formação dessa força de trabalho; e/ou, barateando o seu processo de formação. No primeiro caso teríamos a redução do acesso a níveis e modalidades de educação para grande parcela dos jovens trabalhadores; no segundo teríamos o barateamento do processo de formação, com a precarização do processo educativo. Ambos os processos têm sua base nas necessidades materiais, da forma concreta como o modo de produção capitalista se reproduz nesse ou naquele contexto.

Quando colocamos concretamente a relação entre a educação e o trabalho, vemos que as condições gerais do trabalho se refletem - de maneira mais ou menos direta - nas políticas educacionais. Dessa forma, não podemos separar os ataques gerais às condições de trabalho que o conjunto da classe trabalhadora vem sofrendo dos ataques à educação.

No período ascendente do lulismo, quando a economia apresentava crescimento com criação de postos de trabalho formais, a despeito de serem, em sua grande maioria, postos de trabalho de baixa qualidade e remuneração, a política educacional moveu-se para a expansão da educação superior e da educação profissional, como forma de se criar uma nova “promessa integradora da educação”.

O que vimos no período foi uma acentuada diversificação desses níveis e modalidades de ensino, desenhando um verdadeiro “sistema de dualidades”. Assim, a educação superior expandiu-se pelo recurso da diversificação institucional que conheceu um importante incremento das universidades federais, mas que foi contrabalanceado pelo

expansão das matrículas em instituições não-universitárias, em EaD e em cursos de formação de tecnólogos, onde a participação das instituições privadas é predominante.

No campo da educação profissional, a expansão dos Institutos Federais, e o incentivo à expansão do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio, tanto na rede federal quanto em outras redes públicas, tinha como contrapeso a manutenção dos cursos técnicos concomitantes e a forte expansão dos cursos curtos de qualificação profissional. Também aqui o papel que jogam as instituições públicas e privadas foi claramente distinto, já que as matrículas na modalidade integrada à educação básica se concentraram nos sistemas públicos e os cursos curtos de qualificação profissional, bem como o ensino técnico concomitante, se concentraram nas instituições privadas.

Dentro desse quadro de relação entre trabalho e educação, se tratava de ampliar o acesso a novos níveis e modalidades para uma parcela da juventude num mercado de trabalho em expansão que exigia, simultaneamente, maiores níveis de escolarização e baixos níveis de qualificação, mas que também demandava uma parcela com qualificação e formação mais sofisticadas, embora em menor número. Programas importantes dos governos Lula e Dilma, como a expansão das Universidades e Institutos Federais, por um lado, o Prouni, o Fies e o Pronatec, por outro, foram fundamentais nessa adequação de uma formação desigual da força de trabalho para um mercado de trabalho marcado pela “polarização das competências” mas que tem seu *momento predominante* apontando para o uso de trabalho de baixa exigência, além de promoverem ainda mais a privatização - financiada com dinheiro público - desses níveis e modalidades de ensino.

Entretanto, a crise capitalista, que no Brasil apresentou seus efeitos mais claros a partir de 2014/2015, fez com que essas políticas entrassem em declínio. Os ajustes promovidos por Dilma Rousseff nos direitos trabalhistas - como a mudança no acesso ao seguro desemprego, por exemplo - também tiveram sua contrapartida nos cortes que a educação sofreu de conjunto e que atingiram especialmente esses programas de inclusão privatista. Ambos os ajustes atingiram, sobretudo, a juventude trabalhadora. Assim, a crise econômica e a saída de ajustes anti-trabalhador do governo do PT fez com que se liquidasse aquela “promessa integradora da educação”, já que o crescimento do desemprego colocava um claro limite à expansão de novos postos de trabalho da fase ascendente do lulismo. A taxa de inadimplência dos jovens que utilizaram o financiamento do Fies para cursarem o ensino

superior talvez seja a expressão mais clara de como essa “promessa integradora” desmoronava diante da “falácia da qualificação”.

O golpe institucional de 2016 veio para fechar ainda mais essa perspectiva. Não é à toa que, logo após o golpe, Michel Temer promoveu uma Emenda Constitucional que congelou os investimentos em serviços sociais - educação inclusive - e promoveu uma ampla Reforma do Ensino Médio. Esses ataques diretos à educação, entretanto, recobram plenamente o seu sentido quando articulados com a Reforma Trabalhista e a ampliação irrestrita da terceirização, também promovidas pelo governo Temer.

A reforma do Ensino Médio, bem como a Emenda Constitucional do teto de gastos, foram a forma de se adequar a educação às novas demandas da crise econômica, com um crescente desemprego e a precarização geral formalizada na Reforma Trabalhista e na Lei da Terceirização. Trata-se de adequar, material e ideologicamente, a educação às saídas capitalistas para a crise capitalista, barateando a formação da força de trabalho e reforçando a ideologia das escolhas individuais, tal como presente nos diferentes itinerários do ensino médio reformado, além de propiciar um novo ciclo de privatizações.

Olhando a Reforma do Ensino Médio, e os primeiros passos de sua implementação nos sistemas estaduais, podemos perceber como a balança entre a “produção e reprodução das habilidades do processo produtivo” e a “reprodução da estrutura de valores” que legitima o sistema pende ainda mais para o segundo termo.

Se as políticas dos governos petistas criaram um “sistema de dualidades” pela expansão desigual da educação superior e profissional, com a reforma do ensino médio nos vemos diante de uma “dualidade clássica”, com uma separação radical entre o ensino médio profissional, preparatório, sobretudo, para um trabalho precário e desqualificado, e um ensino médio preparatório para o prosseguimento dos estudos, que deverá ser reservado para uma parcela cada vez menor dos estudantes.

O objetivo de reduzir os custos da produção dessa força de trabalho também fica patente quando percebemos que tanto os cursos técnicos quanto os cursos curtos de qualificação profissional antes se somavam às horas destinadas ao ensino médio regular. Agora eles irão corroê-las.

Como “filho indesejado do golpe”, Bolsonaro veio para aprofundar ainda mais os ataques contra os trabalhadores, para garantir essa saída capitalista para a crise do capitalismo. Por isso, Bolsonaro tem no centro de seu projeto uma miserável Reforma da Previdência e a implementação de uma carteira de trabalho verde-amarela, que retira dos trabalhadores o pouco que resta de regulamentação e direitos das relações de trabalho no país.

Quando pensamos a Reforma da Previdência, nossas reflexões caminham, sobretudo, para os efeitos que ela terá sobre nosso direito de aposentadoria. Embora essa perspectiva seja correta, temos que chamar atenção para o fato de que a Reforma da Previdência não terá apenas efeitos sobre o direito de aposentadoria. Ela terá efeitos também sobre as condições de trabalho do conjunto dos trabalhadores na ativa, impactando a juventude e a educação (SALA, 2019a).

A Reforma da Previdência, ao ampliar o tempo de contribuição e rebaixar os valores médios das aposentadorias, levará também a um aumento do contingente de trabalhadores disputando as vagas no mercado de trabalho (que já há alguns anos tem apresentado altos índices de desemprego), aumentando sua concorrência. Haverá um aumento daquilo que Marx chamou de “exército industrial de reserva”, que, para as condições do capitalismo contemporâneo podemos chamar simplesmente de exército de reserva de força de trabalho. O aumento desse exército de reserva - fruto do próprio desenvolvimento capitalista que simplesmente substitui a força de trabalho direta por máquinas, ao invés de reduzir a jornada de trabalho para que todos possam trabalhar - tende a se acentuar nos momentos de crise, quando vemos crescer o desemprego.

A Reforma da Previdência, ao contrário do que dizem seus defensores, tende a reforçar esse processo, seja pelo maior tempo de contribuição para a aposentadoria, seja porque o valor rebaixado da aposentadoria irá obrigar um contingente ainda maior de trabalhadores a seguir tendo que trabalhar mesmo após se aposentarem. De qualquer modo, com a Reforma da Previdência tende a ocorrer um rebaixamento ainda maior das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores. Por isso a carteira verde-amarela será o complemento necessário para assegurar certa legalidade para essa devastação das relações de trabalho.

Esse rebaixamento exige, novamente, uma adequação da educação, levando também a um rebaixamento na formação da força de trabalho. É por isso que Bolsonaro

implementa um amplo campo de ataque à educação, com cortes que atingem da educação básica à pós-graduação.

Embora a oposição estabelecida por Bolsonaro entre a Educação Básica e a educação superior seja, em todos os sentidos, falsa, ela revela bastante de seu projeto de formação para a classe trabalhadora. Para ele, como verbalizou seu ex-ministro da educação, a educação superior deve ser reservada apenas para uma pequena elite e, para a grande massa de trabalhadores bastaria saber “ler, escrever e fazer continhas”. Trata-se de reduzir a formação da juventude ao mínimo para que ela possa ser convenientemente explorada pela economia capitalista. Assim, o projeto de Jair Bolsonaro é adequar a educação à miséria da Reforma da Previdência e à total desregulamentação dos direitos do trabalho, iniciadas pelas contrarreformas de Dilma e Temer, e que avança com a implementação da Reforma da Previdência e da carteira de trabalho verde-amarela.

Assim, se pensarmos novamente naquela definição de Mészáros, fica claro que o assédio e ataques ideológicos aos professores e estudantes não são desprendidos dos ataques materiais contra as escolas e universidades: os dois fazem parte do mesmo processo de atuação das políticas educacionais reacionárias do atual governo, buscando ajustar a educação - material e ideologicamente - às políticas regressivas que se encontram em curso. Por isso certa formalização do programa do Escola sem Partido e a militarização da educação têm um papel importante nesse esquema. Trata-se de ofertar uma formação cada vez mais precária como preparação para a precariedade do trabalho e da vida.

Considerações finais

Retomando a argumentação feita na introdução desta tese, sobre o ponto de vista do presente para a construção crítica de um processo histórico e o risco desta crítica ser apropriada pela direita, penso que o conteúdo da nossa crítica afastou este risco. A defesa dos avanços, mesmo que contraditórios, das políticas que fortaleceram as instituições públicas e o acento na maior qualidade e consistência dessas em relação às políticas privatistas colocam claramente que o ponto de vista é o da defesa da educação pública e do aumento da qualidade, medidas que a direita não tem interesse de defender.

Para Lula e o PT, como expresso no primeiro encontro do partido após a soltura de Lula, não há porque o partido, nem seu líder máximo, fazerem nenhuma autocrítica. Para eles, o momento crítico que vivemos - com um governo de extrema direita no poder - apagaria essa necessidade. Não podemos concordar com isso. O reacionarismo do presente não apaga os erros do reformismo do passado e, portanto, a necessidade de sua crítica.

A questão não é esperar alguma autocrítica do Partido dos Trabalhadores, mas de sermos capazes de desenhar uma crítica, empiricamente embasada, às políticas educacionais que levaram a cabo, ainda mais sabendo que muitas dessas políticas ainda são reivindicadas por grande parte dos trabalhadores e da juventude, sendo ainda fator de ilusões e confusões.

Assim, mostrar as consequências das políticas para a educação profissional e superior dos anos de governos petista é fundamental para o enfrentamento consequente das políticas regressivas dos governos de turno. Defender os direitos civis e políticos de Lula e Dilma não pode se confundir com defender politicamente seus governos e, pela negação de qualquer autocrítica, seu projeto político.

Já durante os governos do PT, houve muitas críticas aos projetos que apresentavam para a educação, seja pelo seu caráter privatista seja pela forma de expansão precária das instituições públicas. Embora concordemos com muitas delas, para nós, a questão central foi fazer um balanço dessas políticas, avaliando os seus resultados.

Dessa forma, a primeira conclusão que temos que pontuar é que, a despeito do importante crescimento das matrículas nas instituições públicas e federais, com a criação dos Institutos Federais e a expansão das Universidades Federais, nos governos do PT houve uma maior privatização tanto da educação profissional quanto do superior no país, quando as matrículas nas instituições privadas cresceram numa taxa maior que nas públicas.

Além desse fato, temos que notar que essa expansão acelerada das matrículas nas instituições privadas não foram fruto de um crescimento natural promovido pela “mão invisível do mercado”, mas foi impulsionada com volumosos recursos públicos, notadamente federais.

O Bolsa-Formação do Pronatec, na educação profissional, e o Prouni e o Fies, na educação superior, foram políticas vultuosas de transferência de recursos públicos para as empresas privadas do ensino. Como mostramos, após a implementação do Pronatec, as instituições privadas que atuam no campo da educação profissional passaram a receber mais recursos que a expansão da rede federal; e o Prouni e o Fies, passaram a corroer uma fatia cada vez maior dos recursos despendidos pela União, chegando a 12,32% do total gasto pelo governo com a educação, superando, inclusive, os valores gastos pelo governo com o financiamento da educação básica, via FUNDEB. Assim, a privatização da educação profissional e superior foi uma decisão política tomada pelos governos do PT durante seus mandatos frente ao executivo federal.

Mas a distinção público e privado não é apenas em relação ao estatuto jurídico das instituições: ela também reproduz uma distinção qualitativa. Dessa forma, com toda a crítica que possamos fazer em relação à “expansão desleixada” dos Institutos Federais ou à expansão precária das Universidades Federais, devemos notar que essas instituições ainda são notadamente melhores que as instituições privadas, tanto se considerarmos a organização acadêmica dessas instituições quanto se considerarmos os tipos de cursos que oferecem.

Vimos que no caso da educação profissional de nível médio, as matrículas no Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio se concentram nas instituições públicas e que as formas concomitantes e subsequentes têm maior participação das instituições privadas e que, após a implementação do Bolsa-Formação do Pronatec, essas passaram a atuar fortemente oferecendo cursos curtos de qualificação profissional.

No caso da educação superior, vimos que nas instituições públicas, a despeito de uma maior diversificação institucional, as matrículas são, sobretudo, em instituições universitárias, enquanto na educação superior privada há clara predominância de matrículas em instituições não-universitárias, para não falar dos cursos de formação de tecnólogos e da modalidade a distância.

Dessa forma, a distinção entre as instituições públicas e privadas (mesmo que com contradições no interior de cada um desses grupos) passa a configurar também uma distinção de qualidade, que responde a necessidade da formação desigual e combinada da força de trabalho. De modo geral, as instituições públicas são melhores que as instituições privadas.

O que ocorre é que a distinção da formação para o trabalho simples ou complexo e para o trabalho de concepção ou execução passa a se reproduzir também nesses níveis e modalidades de ensino. A dualidade escolar, classicamente identificada com o ensino médio, se complexifica num *sistema de dualidades* que passa a incorporar a formação desigual e combinada na educação profissional e superior.

Estamos novamente diante da questão da “tradutibilidade recíproca das linguagens científicas” que nos levou a entender as questões da estrutura e da superestrutura como momentos da totalidade da reprodução social, ou, para retomarmos a questão de nossa pesquisa, como as relações entre educação e trabalho, mediadas pelas políticas educacionais, refletiram-se e reforçaram-se mutuamente.

O processo de “polarização das competências” do mundo do trabalho solicita um tipo de formação também polarizada. Entretanto, essa polarização não anula o leque de gradações que se estabelece entre seus extremos. Pelo contrário, essas gradações tendem a se complexificar. É por isso que as instituições de formação da força de trabalho, notadamente a escolar, tendeu a criar cada vez mais níveis e modalidades de formação, estabelecendo um verdadeiro sistema de formação desigual, combinado e hierárquico.

Entretanto, quando pensamos a relação entre educação e trabalho, da formação da força de trabalho no quadro da polarização das competências, precisamos apreender qual é o seu *momento predominante*. A polarização das competências não supõe uma balança em equilíbrio entre qualificação e desqualificação do trabalho. Por isso, marcar o *momento predominante* do trabalho é fundamental para compreender os caminhos da formação da força de trabalho e das políticas educacionais. Como enfatizamos em nossa tese, o *momento predominante* aponta para a desqualificação do trabalho.

Dessa forma, a contradição de um mercado de trabalho que exige cada vez mais escolarização, mas que tem dificuldades de criar postos de trabalho qualificados e bem remunerados, nos colocou diante do problema da “falácia da qualificação”.

O que ocorreu foi uma tentativa de adequação do processo de formação da força de trabalho a essa realidade, simultaneamente expandindo e rebaixando o processo de formação a fim de cumprir as exigências mínimas de “democratização” da educação, porém mantendo o valor da força de trabalho num nível baixo.

É nessa chave que buscamos compreender o crescimento e a diversificação dos cursos técnicos de nível médio e dos cursos de qualificação profissional e o processo de diversificação institucional na educação superior, do crescimento da EaD e dos cursos de formação de tecnólogos.

Programas como o Pronatec, Prouni e Fies atuaram duplamente nesse processo: por um lado garantiram a acumulação aos vendedores da “educação-mercadoria” e, por outro, forneceram uma força de trabalho certificada, porém com qualificação desigual e de baixo custo, para os compradores da “mercadoria-educação”.

Essa contradição entre o aumento da escolarização da força de trabalho e a realidade do mercado de trabalho no capitalismo periférico fez com que começasse a ruir a “promessa integradora da educação”. A certificação alcançada pelo acesso à educação profissional e superior não encontrou abrigo no mercado de trabalho que seguiu demandando, sobretudo, trabalho desqualificado em postos mal remunerados. O que se gerou foi uma grande frustração das expectativas, que teve em junho de 2013 um de seus momentos mais explosivos.

Se junho de 2013 foi uma primeira expressão de esgarçamento da promessa integradora da educação - fomentada pela expansão do acesso a novos níveis e modalidades de educação - diante da falácia da qualificação, a crise capitalista, que aportou por aqui em 2014/2015, marcou o início da crise material dos programas e políticas de expansão do acesso e inclusão privatista do petismo.

Embora o golpe *institucional*, com sua Emenda Constitucional 95, a reforma trabalhista, a ampliação da terceirização e a reforma do ensino médio, tenha descarregado ainda mais os efeitos da crise sobre os trabalhadores e a educação, isso não significa que tudo ia bem, e que as políticas de acesso à educação superior e profissional dos anos de governo Lula e Dilma estivessem gozando de plena saúde. O que se seguiu após o golpe de 2016 não pode servir para não considerarmos criticamente as escolhas dos governos anteriores e mostrarmos seus limites.

Essas escolhas feitas no campo das políticas educacionais, dando forte peso para uma forma de inclusão privatista, cobrou seu preço diante da crise econômica capitalista. As políticas de acesso à educação profissional e superior privados - o Pronatec, o Fies e o Prouni - começaram a dar sinais de esgotamento ainda durante o último mandato do Dilma Rousseff, o que mostra a inconsistência dessas políticas de inclusão privatista.

Como demosramos em nossa tese, se os governos petistas tivessem dado prioridade para a expansão das matrículas nas instituições públicas, os efeitos da crise econômica sobre as matrículas na educação profissional e superior seriam muito menores. Como vimos, a crise econômica que solapou, ainda durante o governo Dilma Rousseff, programas como Fies e Pronatec, com efeitos claros nas matrículas na educação superior e profissional nas instituições privadas, não tiveram o mesmo impacto nas matrículas nas instituições públicas, que se mostraram uma forma muito mais consistente e qualitativa de inclusão.

Embora o golpe institucional tenha agravado esse quadro, a virada descendente nos investimentos e nas matrículas, tanto na educação profissional quanto no superior, foi em 2014, ou seja, antes do golpe institucional, sendo antes consequência das escolhas políticas do próprio Partido dos Trabalhadores.

Mas também creditar apenas às consequências da crise econômica os limites das políticas educacionais dos governos do PT seria um erro. Temos que ter claro que, apesar do crescimento absoluto e relativo nos gastos federais em educação, os governos petistas não fizeram um esforço sério para cumprir a promessa de campanha feita em 2002 de derrubar o veto na meta de investimento do PNE 2001-2010 e investir 7% do PIB em educação. Mesmo após 13 anos comandando o executivo federal, os governos do PT não atingiram essa meta e, no PNE 2014-2024, a adiaram ainda mais. Frente aos compromissos assumidos com os grandes capitalistas das finanças (com o pagamento da dívida pública) o aumento dos gastos públicos com a educação não foi uma prioridade.

É claro que o golpe institucional e a eleição de Bolsonaro agravaram esse quadro. Como vimos, as metas de expansão do último PNE não estão nem avançando lentamente. Elas estão ficando cada dia mais distantes.

Entretanto, ter nostalgia de um governo que mesmo após 13 anos não conseguiu fazer valer as promessas de 2002 não parece um bom ponto para a crítica do que se seguiu

depois. Manter a ilusão com as políticas educacionais que o Partido dos Trabalhadores promoveram só pode se manter se desprezarmos a realidade empírica de seu desenvolvimento e de sua crise.

É justamente do ponto de vista da crise dessas políticas que melhor podemos conhecer suas contradições pois, segundo uma frase justa, “é no crepúsculo que a coruja de Minerva alça voo”, e para enfrentar a escuridão, temos que nos despir de nossas ilusões.

Referências bibliográficas

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2002.

_____. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARANTES, Paulo Eduardo. **Sentimento da dialética na experiência intelectual brasileira**: dialética e dualidade segundo Antônio Cândido e Roberto Schwarz. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

BARBOSA FILHO e outros. Pronatec Bolsa-Formação: uma avaliação inicial sobre a reinserção no mercado de trabalho formal. 43º Encontro Nacional de Economia (ANPEC), 2015. Disponível em <https://en.anpec.org.br/previous-editions.php?r=encontro-2015>.

BASCONI, Tatiane Cristina Fernandes & COSTA, Áurea de Carvalho. Uma década de Prouni: balanço de seu alcance e efetividade. **Revista Org&Demo**. Vol 17, n2, jul/dez de 2016.

BERNARDO, João. Brasil hoje e amanhã: 20 desindustrialização ou avanço tecnológico? **Passa Palavra**, 19/08/2011. Disponível em <http://passapalavra.info/2011/08/43703> (acessado em 24/04/2018).

_____. “Brasil hoje e amanhã: ensino e Pesquisa e Desenvolvimento”. **Passa Palavra**, 02/09/2011. Disponível em <http://passapalavra.info/2011/09/43889> (acessado em 24/04/2018).

BOEHM, Camila. Brasil tem baixa taxa de escolarização superior, diz Semesp. **Agência Brasil**, 13/06/2019. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-06/brasil-tem-baixa-taxa-de-escolarizacao-superior-diz-sindicato>

BOF, André. Governo recua sobre regras do FIES e estudantes pagam a conta. **Esquerda Diário**. 23/05/2015. Disponível em <http://www.esquerdadiario.com.br/Governo-demite-ministro-recua-sobre-regras-do-FIES-e-estudantes-pagam-a-conta>

BORGES, Helena. Estudantes federais têm desempenho coreano em ciências, mas MEC ignora. **The Intercept**. 08 de dezembro de 2016. Disponível em <https://theintercept.com/2016/12/08/estudantes-federais-tem-desempenho-coreano-em-ciencias-mas-mec-ignora/>

BOURDIEU, Pierre & CHAMPAGNE, Patrick. Os excluídos do interior. In. NOGUEIRA, Maria Alice & CATANI, Afrânio (orgs.) **Escritos de educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

BRAGA, Ruy. Terra em transe: o fim do lulismo e o retorno da luta de classes. In. SINGER, André & LOUREIRO, Isabel (orgs.) **As contradições do lulismo**: a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. **A rebeldia do precariado**: trabalho e neoliberalismo no sul global. São Paulo: Boitempo, 2017.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira**. Brasília, 2003. Disponível em <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm> (acessado em 20/12/2019).

BURGARELLI, Rodrigo. Explosão e implosão do FIES: como o ensino superior privado virou o centro dos gastos com educação do governo federal. In. MARINGONI, Gilberto (org.) (e outros) **O negócio da Educação**: aventuras na terra do capitalismo sem risco. São Paulo: FEPESP/ Olho d'água, 2017.

CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Atos de concentração no mercado de prestação de serviços de ensino superior. **Cadernos do CADE**. Departamento de Estudos Econômicos, maio de 2016. Disponível em <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/caderno-de-educacao-20-05-2016.pdf> (acessado em 20/09/2019).

CAIRES, Vanessa Guerra & OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro. **Educação profissional brasileira**: da colônia ao PNE 2014-2024. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

CARVALHO, Laura. **A valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CATINI, Carolina de Roig. **Privatização da educação e gestão da barbárie**. São Paulo: Edições Lado Esquerdo, 2018.

CEPAL/UN. **La Hora de la igualdad**: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir, CEPAL/UN, 2010.

CHINGO, Juan. Diante dos oito anos do começo da crise mundial. In. TONELO, Iuri. **A crise capitalista e suas formas**. São Paulo: Iskra, 2016.

CORREIA, Matheus & TELLES, Flávia. A Unicamp e a sede de lucros do capital monopolista com o conhecimento. **Esquerda Diário**, 5 de maio de 2018. disponível em <http://www.esquerdadiario.com.br/A-Unicamp-e-sede-de-lucros-do-capital-monopolista-com-o-conhecimento> (acessado em 12/07/2018).

COSTA, Danielle Dias da & FERREIRA, Norma-Iracema de Barros. O PROUNI na educação brasileira: indicadores de acesso e permanência. **Avaliação**, v. 22, n 1, Campinas, Sorocaba, mar., 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v22n1/1982-5765-aval-22-01-00141.pdf> (acessado em 24/09/2019).

COSTA, Luiz Cláudio. **O Plano Nacional de Educação e a Expansão da Educação Superior**. MEC/INEP, 2012. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?>

[option=com_docman&view=download&alias=12082-apresentacao-inep-pdf&Itemid=30192](#) (acessado em 30/12/2019).

DAGNINO, Renato. As expectativas do 'Marco Legal da Ciência e Tecnologia'. **Carta Maior**, 29/02/2016. Disponível em <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=dagnino+carta+maior&ie=UTF-8&oe=UTF-8> (acessado em 11/11/2019).

ESTÁCIO. **Relatório de sustentabilidade-2013**, 2013. Disponível em https://portal.estacio.br/media/1041/estacio_relatorioanual_2013_port-2.pdf (acessado em 20/09/2019).

FERES, Marcelo Machado. A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira. **Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras**. Brasília, DF: Centro de Estudos Estratégicos, 2015.

FREITAG, Bárbara. **Escola, Estado e Sociedade**. - 7ed. rev. - São Paulo: Centauro, 2005.

GEORGES, Isabel. Trajetórias profissionais e saberes escolares: o caso do telemarketing no Brasil. In. ANTUNES, Ricardo & BRAGA, Ruy (orgs.) **Infoproletários: degradação real do trabalho virtual**. São Paulo: Boitempo, 2009.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere** (Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. **Cadernos de Cárcere** (Maquiavel: notas sobre o Estado e a Política). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

HELOANI, Roberto & PIOLLI, Evaldo. A falácia da qualificação: dilemas do (des)emprego dos profissionais de nível superior. **Revista USP**, número 63. São Paulo, dezembro/fevereiro, 2004-2005.

HIRATA, Helena. **Nova divisão sexual do trabalho?** um olhar voltado para a empresa e a sociedade. São Paulo: Boitempo, 2002.

INEP - Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior 2017: divulgação dos principais resultados**. Brasília: Deed/Inep, setembro de 2018.

_____. **Relatório do 2o ciclo de monitoramento da metas do Plano Nacional de Educação - 2018**. 2a edição -Brasília-DF: Inep/mec, 2019.

KROTON. **Release de resultados 4T11**. Disponível em https://mz-filemanager.s3.amazonaws.com/e1110a12-6e58-4cb0-be24-ed1d5f18049a/release-de-r-e-s-u-l-t-a-d-o-s--t-r-i-m-e-s-t-r-a-i-s-/dea97fc5e1fa9ff7a10979160db3185f360fd66c6ddcd863d209e4800956afb6/release_de_resultados_trimestrais.pdf (acessado em 20/09/2019).

_____. **Release de resultados 1T18**. Disponível em https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/e1110a12-6e58-4cb0-be24-ed1d5f18049a/362b6a0a-5b7a-46d0-82e3-a0d54ef72ecd_Release_1T18_.pdf (acessado em 20/09/2018).

KUENZER, Acácia Zeneida. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In. LOMBARDI, Claudinei (org) (e outros). **Capitalismo, trabalho e educação**. - 3 ed - Campinas/SP: Autores Associados, Histedbr, 2005.

_____. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Educação e Sociedade**. Campinas, SP, vol 28, nº 100, out. De 2007.

_____. EM e EP na produção flexível: a dualidade invertida. **Revista Retratos da Escola**. v. 5, n. 8. Brasília, jan./jun. de 2011.

LANFREDI, Leandro. Fim do ciclo “lulista” nas universidades e as tarefas históricas de um novo movimento estudantil. **Esquerda Diário**, 23 de maio de 2015a. Disponível em: <http://www.esquerdadiario.com.br/Fim-do-ciclo-lulista-nas-universidades-e-as-tarefas-historicas-de-um-novo-movimento-estudantil> (acessado em 10/12/2019).

_____. Maior número de greves na história recente: primeiras hipóteses lendo os dados do DIEESE. **Esquerda Diário**, 22 de dezembro de 2015b. Disponível em: <http://www.esquerdadiario.com.br/Maior-numero-de-greves-na-historia-recente-primeiras-hipoteses-lendo-os-dados-do-DIEESE>

LEHER, Roberto. Capitalismo dependiente y educación: propuestas para la problemática universitaria. **Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas**. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2010.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação profissional no Brasil: atores e cenários ao longo da história**. Jundiaí/SP: Paco Editorial, 2016.

MATOS, Marcelo Badaró. O REUNI, uma velha/nova proposta do governo para as Universidades Federais. Disponível em <https://tarcisio.wordpress.com/2007/11/09/em-algumas-universidades-federais-a-luta-contr-o-reuni/>

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. Brasília, s/d.

MENDES, Marcos J. A despesa federal em educação: 2004-2014. **Boletim Legislativo (número 26)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril de 2015. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol26>. (Acesso em 16 de abril de 2015).

MENEZES FILHO, Naercio; CAMPOS, Gabriela; KOMATSU, Bruno. **A Evolução da Produtividade no Brasil**. Policy paper n12, Insper - Centro de políticas públicas - SP, Agosto, 2014. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/09/Evolucao-Produtividade-Brasil.pdf> (acessado em 04/12/2019).

MÉSZÁROS, Istvan. **Teoria da Alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MINTO, Lalo Watanabe. **A educação da miséria: particularidade capitalista e educação superior no Brasil**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

_____. Educação superior no PNE (2014-2014): apontamentos sobre as relações público privadas. **Revista Brasileira de Educação**. v. 23, 2018.

MOLINA, Eduardo. “Fines de ciclo de Caracas a Buenos Aires. **Ideaz de Izquierda**: Revista de Política y cultura. Número 18, Abril de 2015. Disponível em: <http://www.laizquierdadiario.com/ideasdeizquierda/fines-de-ciclo-de-caracas-a-buenos-aires/> (acessado em 10 de julho de 2018).

MORENO, Ana Carolina. 90% das universidades federais tiveram perda real no orçamento em cinco anos; verba nacional encolheu 28%. **G1**. 29/06/2018. Disponível em <https://g1.globo.com/educacao/noticia/90-das-universidades-federais-tiveram-perda-real-no-orcamento-em-cinco-anos-verba-nacional-encolheu-28.ghtml>

NOGUEIRA, Maria Alice. Trajetórias escolares, estratégias culturais e classes sociais: notas em vista da construção do objeto de pesquisa. **Revista teoria & educação**. Nº 3, 1991.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/ O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PT - Partido dos Trabalhadores. **Caderno Temático do Programa de Governo: Uma Escola do Tamanho do Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf> (acessado em 11/06/2019).

PINTO, Estela de Souza & SALDAÑA, Paulo. Novo Fies prevê dívida fixa e fim do prazo de carência para pagamento. **Folha de São Paulo**. 01/06/2017. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/06/1889199-novo-fies-preve-divida-fixa-e-fim-do-prazo-de-carencia-para-pagamento.shtml>

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, v. 37, n. 134, Campinas, jan.-mar., 2016.

PIOLLI, Evaldo & SALA, Mauro. O Novotec e a implementação da Reforma do Ensino Médio na rede estadual paulista. **Revista Crítica Educativa**. vol. 5, no 1, 2019. Disponível em <http://www.criticaeducativa.ufscar.br/index.php/criticaeducativa/article/view/424/434> (acessado em 21/11/2019).

POCHMANN, Márcio. **Nova classe média? o trabalho na base da pirâmide social**. São Paulo: Boitempo, 2012.

_____. **O mito da classe média: capitalismo e estrutura social**. São Paulo: Boitempo, 2014.

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. Tese de doutorado. Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, UFRJ, 2015.

ROSSO, Fernando & Dal Maso, Juan. Brasil: crise orgânica? **Esquerda Diário**, 09/03/2016. Disponível em: <https://www.esquerdadiario.com.br/Brasil-crise-organica-5322> (acessado em 02/12/2019).

SALDANHA, Paulo. No ano do lema 'Pátria Educadora', MEC perde R\$ 10,5 bi, ou 10% do orçamento. **O Estado de São Paulo** de 01 de janeiro de 2016. Disponível em <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,no-ano-do-lema-patria-educadora--mec-perde-r-10-5-bi--ou-10-do-orcamento,1817192>

_____. Inadimplência aumenta, e mais da metade atrasa pagamento do Fies. **Folha de São Paulo**. 29/01/2017. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/01/1853932-inadimplencia-aumenta-e-mais-de-metade-atrasa-pagamento-do-fies.shtml>

_____. ProUni tem menor oferta de bolsas integrais e para cursos presenciais. **Folha de São Paulo**. 04 de julho de 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/07/prouni-tem-menor-oferta-de-bolsas-integrais-e-para-cursos-presenciais.shtml> (acessado em 24/09/2019).

SALDANHA, Paulo & TAKAHASHI, Fábio. Apesar de cortes, institutos federais lideram nota do Enem em 14 Estados. **Folha de São Paulo**. 14 de janeiro de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/01/1950323-apesar-de-cortes-institutos-federais-lideram-nota-do-enem-em-14-estados.shtml>

SALA, Mauro. **Socialização do Conhecimento ou Sociabilidade Adaptativa: trabalho e educação diante das transformações do capitalismo contemporâneo**. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – UNESP – FCL – Campus de Araraquara, 2009.

_____. Por que o PT nunca investiu 7% do PIB na educação? **Esquerda Diário**, 23/05/2018. Disponível em: <https://www.esquerdadiario.com.br/A-politica-educacional-do-golpismo> (acessado em 21/11/2019).

_____. Precarização do trabalho e da educação: o que os cortes na educação tem a ver com a Reforma da Previdência? **Ideias de Esquerda**, 26/06/2019a. Disponível em <https://www.esquerdadiario.com.br/Precarizacao-do-trabalho-e-da-educacao-o-que-os-cortes-na-educacao-tem-a-ver-com-a-Reforma-da> (acessado em 05/12/2019).

_____. Qual o futuro do Ensino Técnico integrado ao Ensino Médio diante da reforma do ensino médio e da BNCC? O papel dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. **Esquerda Diário**, 04/10/2019b. Disponível em: <https://www.esquerdadiario.com.br/Qual-o-futuro-do-Ensino-Tecnico-integrado-ao-Ensino-Medio-diante-da-reforma-do-ensino-medio-e-da> (acessado em 21/11/2019).

SALAMA, Pierre. Reprimarización sin industrialización, una crisis estructural en Brasil. **Revista Herramienta (58)**. Buenos Aires: Edições Herramientas, 2016. Disponível em: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-58/reprimarizacion-sin-industrializacion-una-crisis-estructural-en-brasil> (acessado em 05/06/2018).

SETEC/MEC - Ministério da Educação - Secretaria de Educação Média e Tecnológica. **Proposta de Políticas Públicas para a Educação profissional e Tecnológica**. Brasília: SETEC/MEC, dezembro de 2003.

SETEC/MEC. **Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia**. Brasília, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7237-catalogo-nacioanl-cursos-superiores-tecnologia-2010&category_slug=dezembro-2010-pdf&Itemid=30192 (acessado em 24/09/2019).

SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, out.-dez., 2015.

SILVA, Roberto Bitencourt da. A educação profissional e a lei do Pronatec. **Democratizar**. v. VI, n. 1, Diretoria de Educação Superior/Faetec/SECT-RJ, jan/jul de 2012.

SILVEIRA, Daniel e outros. Desemprego é maior entre jovens, mulheres e trabalhadores sem ensino superior. **G1**, 23/02/2018. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/desemprego-e-maior-entre-jovens-mulheres-e-trabalhadores-sem-ensino-superior.ghtml>

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SPOSITO, Marília Pontes. Uma perspectiva não escolar no estudo sociológico da escola. **Revista USP**. São Paulo, nº 57, março/maio de 2003.

_____. Juventude e educação: interações entre a educação escolar e a educação não-formal. **Educação & Realidade** nº 33(2), jul/dez de 2008.

TORKANIA, Mariana. Educação superior a distância cresce em ritmo acelerado. **Agência Brasil**, 28 de maio de 2017. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-05/educacao-superior-distancia-cresce-em-ritmo-acelerado-mostra-censo-de-2015>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de monitoramento do Prouni e FIES**. Referência: TC 000.997/2013-7. Brasília: TCU, 2013.

_____. **Auditoria operacional no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)**. Acórdão: 3001/2016–TCU–Plenário de 23/11/2016.

TROTSKY, Leon. **História da Revolução Russa**. São Paulo: Sudermann, 2007.

VERDÉLIO, Andreia. Ministro diz que 48% dos contratos do Fies atendem a estudantes negros e pardos. **Agência Brasil**, 10 de setembro de 2014. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2014-09/fies-83-dos-estudantes-tem-renda-ate-15-salario-minimo>

VIEIRA, Victor. Governo corta 47% dos investimentos previstos para as federais. **O Estado de São Paulo**. 20/06/2015. Disponível em <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,governo-corta-47-dos-investimentos-previstos-para-universidades-federais,1710033>

SITES:

<http://www9.senado.leg.br>
<https://www.dieese.org.br>
<https://www.mec.gov.br>
<https://www.semesp.org.br>
<http://sisfiesportal.mec.gov.br>
<http://prouniportal.mec.gov.br>
<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>
<https://www.pronatecmec.com.br>
<http://www.cnpq.br>
<http://www.fnde.gov.br>
<http://inep.gov.br/web/guest/inicio>
<http://reuni.mec.gov.br>
<https://www.ibge.gov.br>